

# **HARKINNAN KÄYTTÖ SOSIAALIPALVELUISSA**

Sosiaalitoimiston työntekijöiden käsityksiä palveluiden järjestämisestä

SAMUEL KESKINEN

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2016

Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö  
Sosiaalityön tutkinto-ohjelma

KESKINEN, SAMUEL: Harkinnan käyttö sosiaalipalveluissa, työntekijöiden käsityksiä palveluiden järjestämisestä.

Pro gradu -tutkielma, 81 sivua + 2 liitettä  
Sosiaalityö  
Ohjaaja: Timo Harrikari  
Marraskuu 2016

---

Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia sosiaalityön harkinnan käyttöä sosiaalityössä ja sosiaalipalveluiden järjestämisessä. Näkökulmaksi on valittu sosiaalitoimiston työntekijöiden käsitykset harkinnan käytöstä sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Sosiaalipalveluiden järjestämistä tarkastellaan hyvinvointivaltiollisen, harkinnankäytön, byrokratian ja taloudellisen viitekehyksen kautta. Nämä jäsentävät sitä kehystä ja näkökulmaa, joiden kautta sosiaalitoimiston työntekijöiden näkökulmaa tarkastellaan.

Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkielman tutkimusmetodina on fenomenografinen tutkimusote. Tutkimuksen aineisto on kerätty yksilöhaastatteluilla. Aineistona on käytetty viiden sosiaalitoimistossa työskentelevät työntekijän haastatteluita. Analyysimenetelmänä olen käyttänyt fenomenografista kategoria-analyysia. Tarkastelen aiheitani seuraavien tutkimuskysymysten avulla: Miten sosiaalitoimen työntekijät käsittävät harkinnan mahdollisuudet palveluiden järjestämisessä, sekä mitkä asiat ovat helpottuneet tai vaikeutuneet sosiaalitoimiston työntekijöiden käsitysten mukaan, kun sosiaalihuoltolaki on muuttunut.

Fenomenomenografisen analyysin keskeiset tutkimustulokset esitetään kategoria-analyysin kuvauskategorioiden kautta. Kuvauskategorioiden avulla olen pyrkinyt nostamaan esiin työntekijöiden käsitykset harkinnan käytöstä sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Työntekijöiden käsitykset harkinnan käytöstä näkyivät kahdeksan eri merkitysnäkökulman mukaisesti: toiminnan muutokseen liittyvät merkitykset, tarpeisiin vastaamisen merkitys, asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys, työhön liittyvä vuorovaikutuksen merkitys, työntekijöiden erilaisten roolien merkitys, käsitys palveluiden hankkimisesta, resurssien merkitys palveluiden harkitsemisessa sekä työhön vaikuttavien seikkojen merkitys.

Avainsanat: fenomenografinen tutkimus, harkintavalta, byrokratia, sosiaalihuoltolaki, katutason byrokratia, sosiaalitoimisto, palvelutarpeen arviointi, hyvinvointivaltio.

University of Tampere  
School of Humanities and Social Sciences

KESKINEN, SAMUEL: The use of the discretion in social services, social office workers  
perceptions of the organization of social services.

Master's Thesis, 81 pages, 2 appendix pages

Social Work

Supervisor: Timo Harrikari

November 2016

---

The purpose of this study is to explore the use of the discretion of Social Work at social office and the organization of social services. The aspect of the view is chosen for the views of the social welfare workers in the use of the discretion of the organization of social services. Social work and organization of social services is defined through sight at the welfare state, at the discretion, the bureaucracy and the financial framework. These structurize the framework and perspective of employees' social welfare perspective look.

The study has been carried out as a qualitative study. Thesis research method is phenomenographic research approach. The research material was collected from interviews. The material has been used for five working social office employee interviews. The method of analysis I have used phenomenographic category analysis. I look at my subject by means of the following research questions: How do social office workers see at the discretion of the possibilities for the organization of services, as well as what things are eased or worsened after the change of social welfare act.

The main findings of phenomenographic analysis are presented in the category analysis though description of the categories. Description of categories highlight the views of workers in the use of the discretion of the organization of social services. Workers' views on the use of the discretion reflected in the eight different meaning in perspective: on changes in the meanings of activities, responding to the needs, the significance of customer self-determination, the significance of interaction associated with the work, the significance of workers in a variety of roles, view the acquisition of services, the importance of resources, the significance of the issues affecting the work.

Keywords: phenomenographic research, discretion, bureaucracy, the social welfare act, street-level bureaucracy, social office, assessment of service needs, welfare state.

## SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	1
2. HYVINVOINTIVALTIOLLINEN YHTEISKUNTA.....	5
2.1. Hyvinvointivaltio sosiaalipalveluiden perustana.....	5
2.2. Sosiaalipalvelut talouden ehdoilla.....	9
2.3. Byrokratia.....	15
2.4. Katutason byrokratia.....	19
2.5. Harkintavalta.....	22
2.6. Yhteenveto.....	25
3. TUTKIELMAN TOTEUTTAMINEN.....	27
3.1. Tutkimuskysymykset.....	27
3.2. Aineiston hankinta.....	28
3.3. Fenomenografia tutkimusmenetelmänä.....	29
3.4. Analyysi.....	31
3.5. Tutkimuksen eettiset näkökohdat ja luotettavuus.....	34
4. TUTKIMUSTULOKSET.....	37
4.1. Toiminnan muutokseen liittyvät merkitykset.....	37
4.2. Tarpeisiin vastaamisen merkitys.....	44
4.3. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys.....	47
4.4. Työhön liittyvä vuorovaikutus.....	49
4.5. Työntekijöiden erilaiset roolit.....	51
4.6. Käsite palveluiden hankkimisesta.....	53
4.7. Resurssien merkitys.....	55
4.8. Työhön vaikuttavat seikat.....	58
4.8.1. Työtä edistävät seikat.....	58
4.8.2. Ristiriitaa aiheuttavat seikat.....	61
5. KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET.....	64
5.1. Johtopäätökset.....	64
5.2. Tutkimuksen arviointi.....	69
5.3. Jatkotutkimusaiheet.....	71
 LÄHTEET.....	 73
LIITTEET	

# 1. JOHDANTO

Suomalainen sosiaalitoimisto nähdään yleensä byrokraattisena ja jäykkänä, johon liitetään mielikuvia säännöistä, hakemuksista ja tositteista. Toisinaan annetaan mahdollisuus sille, että säännöistä poiketaan yksilöllisen tilanteen mukaan. Toisinaan ei (Cavén 1999; Eräsaari 1995). Sosiaalityö nähdään osana tätä hallinnallista koneistoa. Sosiaalitoimiston työntekijöillä on harkintavaltaa useissa eri tilanteissa. Tätä harkintavaltaa käytetään asiakkaiden, asiakkuuksien ja palveluiden arvioinnissa. Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia sosiaalityön harkinnan käyttöä sosiaalityössä ja sosiaalipalveluiden järjestämisessä. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksen kontekstina on tilanne, jossa sosiaalihuoltolaki on uudistettu, ja toiminnan uudelleen järjestämisen muutoksen vaikutuksia tarkastellaan pienen kunnan osalta. Aineisto on kerätty kunnan sosiaalitoimiston työntekijöiden yksilöhaastatteluilla. Käsittelen tutkielmassa erityisesti sosiaalityön palveluita ja palveluiden järjestämiseen liittyviä työntekijöiden esittämiä näkökulmia.

Sosiaalitoimistoissa tehtävään sosiaalityöntekijöiden työhön liittyy paljon lain myötä tulevia reunaehtoja (Rajavaara 2014, 136). Kuntien, aluehallintovirastojen ja sosiaali- ja terveysministeriön laatimat ohjeistukset ja tulkinnat laista ovat määrittäneet sitä kuinka sosiaalityötä tulee toteuttaa kunnissa, kaupungeissa tai jollakin alueilla. Tämä tutkielma on yhteiskunnallisesti ajankohtainen, sillä tällä hetkellä suomalaisessa yhteiskunnassa järjestellään uudelleen sosiaalityön ja terveydenhuollon rakenteita Sote-uudistuksen, kunta-uudistuksen ja sosiaalihuoltolainsäädännön uudistuksen myötä (Huovinen 2015). Tutkimustehtävä on ajankohtainen erityisesti sosiaalihuoltolain (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014). muutoksen myötä. Kunnissa on ajankohtaista pohtia sosiaalihuoltolain tulkintaa ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden järjestämistä lain vaatimalla tavalla. Myös Sote-uudistuksen tuomat kysymykset ja kuntarakenteen uudistukset ovat ajankohtaisia sosiaalipalveluiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Sote-uudistuksen aikataulu on edelleen avoin ja tämä on monissa kunnissa myös pohdinnan kohteena. (Sote 2016.)

Suomalainen yhteiskunta koetaan hyvinvointivalttiollisena yhteiskuntana. Hyvinvointivaltioon liitetään demokratia ja julkiset palvelut (Julkunen 2000, 102). Lainsäädännön avulla määritellään perusturva taloudellisesti ja palveluperusteisesti siten, että myös heikoimmilla kansalaisilla on oikeus hyvään elämään. Viimesijaisten palveluiden järjestäjän toimivat kuntien sosiaalitoimistot. Sosiaalityön keinoin pyritään tasaamaan yhteiskunnan eriarvoisuutta ja samalla toteutetaan yhteiskunnan poliittista suuntaa. Yhteisen hyvän ja yksilön hyvän kääntöpuolena on julkisten ja sosiaalimenojen kasvupaine. Tämä heijastuu nimenomaan heikoimmassa asemassa oleviin

yksilöihin. Julkisen sektorin rahoituksen tarve kasvaa vuosi vuodelta ja tätä pyritään hillitsemään palveluita karsimalla. Palveluiden järjestäminen riippuu yhteiskunnan tilasta, talouden tilasta ja kuntien omasta tilanteesta.

Sosiaalihuollon ja sosiaalityön palvelujärjestelmä tulee kokemaan merkittäviä muutoksia seuraavan vuosikymmenen aikana. 1.4.2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki on muuttamassa suomalaisten kuntien toimintaa sektoreittain ja velvoittaa rakenteellisen sosiaalityön kehittämiseen (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014). Sosiaalitoimistot on järjestetty sektoreittain isommissa kaupungeissa, perhesosiaalityö ja lastensuojelu, vammaispalvelu sekä aikuissosiaalityö. Tutkimukseen valitun kunnan sosiaalityö on toteutettu yhdenmukaisen sosiaalityön toimintaperiaatteella. Yhdenmukaisen sosiaalityön ja eriytetyn sosiaalityön toimintatavoissa palvelut järjestetään hieman erityyppisesti. Yhdenmukaisella sosiaalityöllä tarkoitetaan tässä sosiaalityötä, jossa sama työntekijä hoitaa yhden asiakkaan tai asiakasperheen kaikki asiat tai ongelmat (Juhila 2008, 84). Yhdenmukaisessa sosiaalityössä saattaa sosiaalityöntekijä työskennellä samanaikaisesti usean eri sosiaalityönosa-alueen tehtävien parissa (Kumpulainen 2004, 15). Maaseutumaaisille kunnille on tyypillistä yhdenmukaisella mallilla järjestetty sosiaalityö (Kemppainen & Kostamo-Pääkkö & Niskala & Ojaniemi & Vesterinen 2010, 61). Sosiaalipalvelut on siitä huolimatta jaettu kolmeen osa-alueeseen, joihin kuuluvat aikuissosiaalityö, lasten- ja perheiden palvelut sekä vammaispalvelut.

Tutkimuksen lähtökohtana on tarkastella sosiaalitoimiston työntekijöiden työnkuvaan ja tehtävään liittyviä seikkoja, joita ulkoapäin tulevat paineet, mahdollisuudet ja sosiaalihuoltolaki asettavat työhön. Ylhäältä päin annettu valta määrittelee toisaalta sen kuka saa päättää ja miten. Valta on monitahoista. Valta on suhteessa asiakkaaseen, eli myönnetäänkö jotain etuuksia vai ei, tai kuinka asiakasta pyritään auttamaan. Tätä valtaa sosiaalityöntekijä käyttää harkintansa mukaan. Toisaalta tähän liittyy sosiaalityöntekijän tiedonmuodostuksen erilaiset mahdollisuudet. Sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus pyytää lausuntoja, ottaa selvää ja ottaa yhteyttä eri ihmisiin ja instansseihin. Valta ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen keskiössä, vaan työntekijän harkinta, johon hänelle on annettu mahdollisuus. Keskityn tässä tutkimuksessa työntekijöiden käsityksiin siitä, missä tilanteissa ja miten työntekijällä on mahdollisuus harjoittaa harkintaa. Harkintavaltaa sosiaalityössä joudutaan erityisesti käyttämään tilanteissa, jotka liittyvät ihmisen perusoikeuksiin tai yksityiseen ja arkaluonteiseen tietoon.

Olen itse työskennellyt yli kolmen vuoden ajan pienen kunnan sosiaalityöntekijän viransijaisena yhdenmukaisessa sosiaalityössä. Tuona aikana olen tutustunut sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksiin

tai mahdollimuksiin sosiaalityön toteuttamisessa asiakassuhteissa. Sosiaalityössä on osin ulkoapäin määritelty normi ja lainsäädäntö siitä kuinka sosiaalityötä tulee toteuttaa. Samaan aikaan sosiaalityön tekemiseen sisältyy mahdollisuus ammatillisen harkintavallan käyttöön ja tilannekohtaisen toimintatavan ja toiminnan paikka. Harkintavallan käyttö eri tilanteissa on saanut minut pohtimaan miten eri ihmiset näkevät harkinnan käytön ja ne tilanteet joissa harkintaa tulee käyttää. Työyhteisön kesken on keskusteltu paljon työstä, joka ei kuuluisi sosiaalityöhön ja joka on vain pakko tehdä. Näiden eri näkökulmien esiin tuominen kiinnostaa minua kovasti. Näkisin tärkeänä sen, että ennen suurempia sosiaalityön rakenteellisia muutoksia päättäjät ja suunnittelijat kuulisivat myös työntekijöiden näkökulmia, jotta työstä tulisi sujuvaa ja epäolennaiset tehtävät karsiutuisivat pois.

Tutkimuksen kunta on muutaman tuhannen asukkaan kunta pääkaupunkiseudun läheisyydessä. Kunta on kaksi kielinen, suomen kielen ollessa enemmistönä väestön käyttökielenä. Tutkimuksen aineistona olevan kunnan työntekijät toimivat perusturvaosastolla, jonka alaisuudessa sosiaalitoimi sijaitsee perusturvaosaston alaisuudessa. Kunnan sosiaalitoimi perustettiin kuntaan aivan uutena vuoden 2013 alusta uudistuneen rakenteen myötä. Sosiaalipalveluiden työryhmä koostuu sosiaalipalvelupäälliköstä, kahdesta sosiaalityöntekijästä, etuuskäsittelijästä, erityissosiaaliohjaajasta, sosiaaliohjaajasta ja työllisyysohjaajasta. Kumpikin sosiaalityöntekijöistä tekee yhdennettyä sosiaalityötä, eli toimii kaikilla sosiaalipalveluiden osa-alueilla. Sosiaalitoimissa on päätävävalta palveluiden tarjoamisessa sosiaalityöntekijöillä, sekä joissakin palveluissa erityissosiaaliohjaajalla, sosiaaliohjaajalla, sekä työllisyysohjaajalla. Pääsääntöisesti palvelupäätökset tekevät sosiaalityöntekijät. Sosiaalihuoltolain muutoksen myötä palveluiden kehittämiseksi, sekä toiminnan tehostamiseksi on tehty perusturvaosaston sisällä muitakin muutoksia. Aiemmin ulkopuolelta eri sosiaalipalveluiden tuottajilta on ostetut palvelut lapsi- ja perhetyön osalta, on pyritty toteuttamaan kunnan itse tuottamilla palveluilla. Kuntaan perustettiin oma perhetyön yksikkö.

Tämä tutkielma etenee siten, että aluksi määrittelen tutkielman teoreettista viitekehystä keskeisten käsitteiden avulla. Keskeiset käsitteet muodostavat teoreettisen viitekehyksen yhteiskunnan toiminnasta palveluita tuottavana organisaationa. Määrittelen yhteiskunnan hyvinvointivaliollisen käsityksen kautta palveluita tuottavaksi instituutioksi. Lisäksi tarkastelen sosiaalitoimistossa tehtävää sosiaalityötä byrokratian ja harkintavallan näkökulmasta. Byrokratian näkökulman rinnalle esitän näkemyksen katutason byrokratiasta ja siihen kiinteästi liittyvästä harkinnasta. Tämän jälkeen kuvaan tutkimusaineiston, tutkimusmenetelmän ja analyysitavan. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tutkielman tutkimusmetodi on fenomenografinen tutkimusote. Analyysimenetelmänä

olen käyttänyt fenomenografista kategoria-analyysia. Aineiston kuvauksen jälkeen olen koonnut tutkimuksen keskeisimmät tulokset tulosluvuissa esitettyjen teemojen alle. Lopuksi esitän erityisiä huomioita ja johtopäätöksiä, joita tutkimuksen tekemisessä on noussut esiin, sekä pohdin tähän tutkielmaan liittyvän prosessin etenemistä ja toteutumista.



## **2. HYVINVOINTIVALTIOLLINEN YHTEISKUNTA**

Hyvinvointivaltio on yksi suomalaisen yhteiskunnan avainkäsitteistä. Hyvinvointivaltioellinen yhteiskunta luo puitteet länsimaisen sosiaalityön toiminnalle. Sosiaalityön paikka kohdentuu hyvinvointivaltioolliseen kontekstiin, johon sosiaalityöntekijöiden tehtävä asettuu kuntien sosiaalitoimistossa. Sosiaalityön mahdollisuuksia ja työtapoja jäsentävät yhteiskunnallinen rakenne ja näkemys yhteiskunnallisesta mallista.

Suomalainen yhteiskunta on muotoutunut sodanjälkeisestä maatalousyhteiskunnasta hyvinvointivaltioolliseksi palveluihin perustuvaksi yhteiskunnaksi (Saari 2009, 26). Hyvinvointivaltio käsite koskee myös koko Euroopan unionia (jatkossa EU). Vuoden 2000 EU:n huippukokouksessa nostettiin esille strategia, josta tuli keskeinen ohjenuora Unionin jäsenmaiden talouksien ja yhteiskuntamallien muovaamiseksi. Tämä ohjenuora yhtenäisti EU:n jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisen suunnan ja sosiaaliturvajärjestelmien kehityksen. (Savio 2010, 145 – 156.)

### **2.1 Hyvinvointivaltio sosiaalipalveluiden perustana**

Hyvinvointivaltio-termiä (welfare state) alettiin käyttää Englannissa toisen maailmansodan jälkeen. Tämä termi syntyi vastakohtaksi sotaa käyville valtioille (warfare state). Tämän jälkeen termiin taustalla on ollut julkisten resurssien suuntaaminen sotakoneiston tuotannosta sodan aiheuttamien vaurioiden korjaamiseen. Sodan jälkeisen hyvinvointivaltion tavoitteeksi asetettiin köyhyyden vähentäminen, peruspalveluista huolehtiminen ja taloudellisen toimeentulon turvaaminen. (Esping-Andersen 1990, 16; Kautto 2002, 13; Titmuss 1958.)

Esping-Andersen (1990) jakaa hyvinvointivaltion kolmeen eri malliin (regiimiin), liberalistiseen, konservatiiviseen ja sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltiomalliin. Esping-Andersen (1990, 10) näkee kunkin hyvinvointivaltioollisen regiimin muodostuneen nationalistis-historiallisessa kontekstissään. Liberalistisessa hyvinvointivaltiossa korostuu markkinoiden toiminta hyvinvoinnin tuottajana. Yksilöt ovat vastuussa itsestään ja läheisistään. Yhteiskunnan tulonsiirrot ovat vähäisiä ja ne on kohdennettu erityisesti heikompaan yhteiskunnan osaan kuuluville. Tässä yhteiskuntamallissa ihmisten tuloerot ovat suuret. Konservatiivisessa hyvinvointivaltiomallissa hyvinvointi perustuu vakuutusperusteiseen hyvinvointiin. Ihmisten tulee hankkia itselleen ja läheisilleen vakuutus, joka kattaa marginaaliset tilanteet kuten sairastumisen tai työttömyyden. Tässä mallissa korostuu

perheiden merkitys hyvinvoinnin tuottajana. Etujen taso on verrannollinen ansaittuun palkkaan, ja vakuutukset hankitaan työnantajan kautta. Kolmannessa, sosiaalidemokraattisessa mallissa yhteiskunnan nähdään olevan vastuussa yksilöistä. Tuloeroja pyritään tasoittamaan tulonsiirtojen ja verotuksen avulla. Julkiset palvelut ovat vahvoja ja hyvin tuotettuja. Tämä kolmas malli koskee erityisesti pohjoismaista ja siten suomalaista yhteiskuntaa.

Yhteiskunnan rakenteisiin liittyy olennaisesti päätöksenteko, politiikka ja pyrkimys vaikuttamiseen. Poliitiikkaa luodaan eri tasoilla. Nämä yhteiskunnalliset politiikan tasot vaikuttavat sosiaalityöhön ja sosiaalityön mahdollisuuteen vaikuttaa yksilöön. Valtiollisella tasolla politiikkaa toteutetaan eduskunnassa, kunnallisella tasolla kuntien valtuustoissa ja erityisaloja kohtaan politiikkaa toteutetaan erilaisissa toimielimissä kuten lautakunnissa. Lehtisen (2000, 36) tutkimuksessa nousee esiin vahvasti lautakuntien ja kunnallisen politiikan merkitys sosiaalityöntekijän päätöksiin ja ajatteluun, vaikka se ei olisikaan tietoista vaikuttamista. Tämä näkyy sosiaalitoimistojen ohjeistuksissa sekä vahvoina näkemyksinä siitä kuinka asioiden kuuluisi olla. Burton ja Higley (Domhoff & Dye 1987, 224) näkevät lautakunnan ja valtuutetut päätöksiä tekevänä eliittinä. Näiden päätökset ja vaikutusmahdollisuudet rajaavat yksittäisen sosiaalitoimen asiakkaan ja sosiaalityön kentällä työtä tekevän työntekijän mahdollisuuksia.

Pekka Kosonen (1998) jakaa hyvinvointivaltion neljään erityyppiseen malliin. Pohjoismaisessa mallissa valtion rooli on keskeinen, työhön osallistuminen on vahvaa ja tuloja eroja tasoitetaan valtion määrittelemillä keinoilla. Sosiaalipolitiikka perustuu universaaliuteen sekä sosiaalimenojen osuus Bruttokansantuotteesta on suuri. Perifeerisessä mallissa sosiaalimenojen osuus on alhainen. Tässä mallissa perhe, kirkko ja suku ovat suuressa osassa sosiaalipalveluiden tuottamisessa. Yhteiskunnallisten varojen ohjautuneisuus ja valtion ohjaus sosiaalipalveluiden tuottamisessa on pieni. Kolmannessa, Mannereurooppalaisessa mallissa perheiden ja työmarkkinajärjestöjen asema on keskeinen hyvinvoinnin turvaamisen kannalta. Perheen mies toimii perheen elättäjänä ja naiset hoitavat lapsia kotona. Tässä mallissa naiset ovat harvemmin töissä kodin ulkopuolella. Kirkon ja yksityisten järjestöjen asema palveluiden tuottajina on vahva. Neljännessä mallissa on laaja julkispalvelujärjestelmä, sillä katetaan pääosa sosiaalipalveluista. Naisten osuus työelämässä on iso ja sosiaalipalvelut nähdään universaalina oikeutena, kuten pohjoismaisessa mallissa, mutta etuuksien taso on alhainen. Neljännen mallin Kosonen on nimennyt Brittiläiseksi malli, koska tämän tyyppinen hyvinvointivaltiollinen malli näyttäytyy juuri Iso-Britanniassa. Näissä malleissa on selkeitä yhtymäkohtia Esping-Andersenin (1990) malleihin. Kosonen on jonkin verran laajentanut malleja ja erottanut niistä erityisesti Brittiläisen mallin.

Vaikka Kososen (1998) hyvinvointimallien karkea lajittelu jakaa Suomen osaksi pohjoismaista hyvinvointivaltiollista mallia, hän näkee pohjoismaissa kuitenkin eroja. Kosonen jäsentää Pohjoismaista mallia erilleen Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kesken. Suomalainen hyvinvointivaltion talous on rakennettu vahvasti metsäteollisuuden ja viennin ympärille, ja tulonjaon painopiste on työllisyydessä, mutta yhteen kytkettynä investointien ja kilpailukyvyn kanssa (em, 185). Suomen painopiste siirtyi taloudelliseen tuottavuuteen pois täystyöllisyyden tavoitteesta eri tavoin, kuten esimerkiksi Ruotsissa, jossa työllisyys säilyi merkittävänä hyvinvointivaltion tavoitteena.

Sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvointivaltion kehittymisen suhteen suomessa on nähtävissä kritiikkiä myös kansallisen suunnittelun tasolla. Hyvinvoinnin jakautuminen nähdään jakautuvan Suomessa sisäpuolisiin ja ulkopuolisiin (*insider* ja *outsider*) ryhmiin. Näitä ryhmiä erottavat työttömyys ja työssä käynti, työterveydenhuollon palvelut ja kunnallinen perusterveydenhuolto. Tämä on johtanut siihen, että sosiaaliturvaetuksilla elävillä on suuri köyhyysriski Suomessa kuin esimerkiksi Tanskassa tai Ruotsissa. Tämä johtaa edelleen siihen, että universalismi heikkenee ja ihmisten palveluiden saatavuus eriarvioistuu entisestään. Sosiaalityön kannalta tämä asettaa uusia haasteita: köyhyyden ja eriarvoistumisen vähentäminen sekä tarvittavien palveluiden turvaaminen kaikille riippumatta asuinalueesta tai työmarkkinoiden saatavilla olemisesta. (Hiilamo ym. 2010.)

Olli Kangas (2008) toteaa, että hyvinvoinnin mittaaminen on haastavaa ja Esping-Andersenin (1990) jaottelu on ehkä liian normatiivinen suhteessa tämän päivän hyvinvointivaltioihin. Kangas täsmentää hyvinvointivaltiollisen vertailukelpoisen hyvinvoinnin relevanttiin mittaamiseen tarvittavan neljä päämittaria: taloudellinen tilanne, subjektiivinen hyvinvointi, lasten hyvinvointi ja globaali tasa-arvo. Taloudelliseen tilanteeseen hän liittää Bruttokansantuotteen, Köyhyysindeksin (HPI) ja Amartya Senin hyvinvointi-indeksin. Subjektiiviseen hyvinvointiin hän liittää ihmisten tyytyväisyyden, onnellisen elämän odotteen (HLE), sosiaaliset suhteet, turvallisuuden ja sosiaalisen pääoman. Lasten hyvinvoinnin mittareita on Kankaan mukaan useita käytettävissä olevia, mutta hän jakaisi lasten hyvinvoinnin kuuteen osa-alueeseen: materiaalseen hyvinvointiin, koulutukseen, terveyteen ja turvallisuuteen, perheeseen ja ystävyyssuhteeseen, riskikäyttäytymiseen sekä subjektiiviseen hyvinvointiin. Globaaliin tasa-arvon mittariin (GGG) hän liittää taloudellisen osallistumisen, koulutuksen tasa-arvon, terveyden ja poliittisuuden tasa-arvoon. Näiden hyvinvointia tuottavien mittareiden osatekijät ovat kaikki sosiaalityön kohteena. Eri osatekijöitä harkitaan yksilökohtaisesti eri tilanteissa. Laajemmat taloudelliset seikat punnitaan yhteiskunnan korkeammilla tasoilla, kun taas yksilön tilanteeseen vaikuttavat välittömät seikat harkitaan asiakasta kohdattaessa.

Esping-Andersenin (1990, 14–16) mukaan hyvinvointivaltio on tehnyt mahdolliseksi modernin byrokratian nousun. Sosiaalipolitiikka tuo paineen sosiaalityötä kohtaan taloudellisten vaikuttimien kautta. Tähän hän liittää rationaalisuuden, universaalisuuden ja organisaatioiden tehokkuuden eri muodot. Organisaatioiden tehokkuudesta on muodostunut uusliberalistinen pyrkimys jatkuvan tehokkuuden ja tuotannon lisäämiseen. Sosiaalityön osa-alueilla tehokkuuden, resurssien ja yksittäisen asiakkaan etu on useaan otteeseen pohdittavana. Universaaliutta on myös kritisoitu siitä, että sosiaaliset oikeudet tukisivat kapitalistista valtaa, eikä niinkään sosiaalityön kohdetta (Esping-Andersen 1990, 16).

Yhteiskunta on erityinen organisaatio, jolla myös mahdollisuus pakottaa kansalaisia toimimaan haluamallaan tavalla. Pakottamisen periaate pohjaa toimintaan, joka perustuu viime kädessä fyysisen väkivallan monopoliin yhteiskunnassa. Yhteiskunnan muista organisaatioista väkivallan käytön mahdollisuus ja oikeutus erottaa valtion muista toiminnallisista organisaatioista, vaikka tämä ei olekaan itsetarkoitus. Modernille valtiolle on tunnusomaista, että sillä on lainmukainen oikeutus käyttää väkivaltaa tarvittaessa. Tämä väkivallan muoto mahdollistaa myös muun vallankäytön yhteiskunnassa, kuten vaikkapa sosiaalitoimessa. (Canetti 1998; Vartola 2004, 4.) Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että asiakkaiden oikeus olla yhteiskunnan elättinä voidaan kyseenalaistaa. Viimesijaisessa etuudessa, toimeentulotuessa ei katsota hyvällä niitä henkilöitä, jotka eivät ole aktiivisia työnhakijoita tai jotka eivät laita ensisijaisia etuuksia vireille. Heitä voidaan uhata erilaisilla sanktioilla, kuten toimeentulotuen perusosan alentamisella. Viimekädessä etuus voidaan hylätä, mikäli hakija ei ole toimittanut tarvittavia liitteitä tai toiminut tietyllä tavalla. Näin toteutuu asiakkaan näkökulmasta häneen kohdistuvaa vallankäyttöä, jonka jotkut kokevat jopa vääryytenä. Heitä ei ehkä ole kuultu tai heiltä on evätty ensisijainen etuus, mutta he eivät ole ymmärtäneet syytä (Eräsaari 1995; Honkanen 2014, 156; Mäntysaari 1991).

Yhteiskunnan rakenteellisuus ja sen muutokset ovat osana sosiaaliturvan järjestelmän muutosta (Metteri 2012, 200). Tämä vaikuttaa asiakkaaseen tämän tilannetta hankaloittavasti vaikka poliittinen tavoite onkin erilainen, asiakasta auttava ja parempi palveluiden saatavuus. Asiakas saattaa jäädä eri järjestelmien väliin, tai ei ole riittävästi aikaa tai työntekijöitä. Järjestelmällä on jatkuva tarve muutokseen, niin taloudellisesti, kuin asiakasta tavoittaen (Barry & Berg & Candler & Harlow 2012, 536). Rakenteellinen muutos vaatii myös työntekijää jatkuvasti kouluttautumaan ja ottamaan selvää muutoksista (Piironen 2005, 61).

Suomalaista yhteiskuntaa määrittää syklinen dynamiikka, joka toteutuu parlamentaarisena puoluepolitiikkana. Kansalaiset valitsevat parlamentin, joka säätää lait ja ohjelmat, joita hallinnon on toteutettava. Kansalaisilla on vaalien aikaan jälleen vaikutusmahdollisuus parlamentin koostumukseen, eli päättäviin toimijoihin (Saari 2009, 127). Valtion voidaan nähdä myös erityisenä hallinnan muotona. Tässä vallan muodossa valtio on osaksi päättäjänä. Valtion rooli voi olla myös toimeenpanijan ominaisuudessa, mutta omina toimeenpanon yksikköinä, jotka toteuttavat valtion itselleen määrittelemiä tehtäviä. Valtion määrittämät viranomaiset säätelevät juuri väestöä koskevia prosesseja. Näin valtio asettaa ja harjoittaa harkintaa määrittelemällä yksilöiden elämää säätelevät ehdot, valtiollisten rajojen puitteissa. (Miller & Rose 2010, 45.)

Nykyinen yhteiskunta on paitsi rakenteellinen, mutta myös hyvin verkostoitunut. Verkostot eri yhteiskunnan toimijoiden kanssa on olennainen osa toimivaa sosiaalihoitoa. Tämä on osaltaan moniammatillista yhteistyötä, mutta siten osa laajempaa verkostoa ja yhteiskunnan rakennetta. Toimivaa sosiaalityötä tehdään yhteistyössä verkoston kanssa. Kunnallisen sosiaalityön painopiste on useimmiten yhteiskunnallisen ympäristön sijasta asiakkaassa (Raunio 2009, 67). Tämä rajaa joissakin kohdin myös harkinnan mahdollisuutta. Tehdäänkö ratkaisuja verkoston näkemysten perusteella ja rajaako tämä työntekijän harkintaa johonkin suuntaan? Harkintavallan käyttäjän tulee pohtia, onko verkostojen näkemys sosiaalityölle oikea suunta? Jokaisella verkoston jäsenellä on kuitenkin oma diskurssinsa, josta he katsovat asiakkaan tilannetta.

## **2.2 Sosiaalipalvelut talouden ehdoilla**

Jalava (Saari 2009, 135) toteaa, että Suomea ja Ruotsia on pidetty sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltiollisen järjestelmän mallimaina. Seuraavassa nostan esiin näkökulmia, jotka tuovat lähemmäksi ajatusta siitä, onko hyvinvointivaltio murroksessa tai peräti muutoksessa.

Hyvinvointivaltiolliseen näkemykseen kuuluu olennaisena osana kattava sosiaaliturva. Suomalainen sosiaaliturva perustuu pohjoismaiseen, sosiaalidemokraattiseen eli institutionaliseen sosiaaliturvamalliin. Sosiaaliturva muodostuu siten pakollisesta ja lakisääteisistä sosiaalipalveluista. Tässä mallissa on perinteisesti sosiaaliturva toteutettu universaalisti, kaikkien saatavilla olevana. Sosiaaliturvaan liittyvien palveluiden tuottaminen on ollut vahvasti markkinoiden ulkopuolella toteutettuna (Kari & Markwort 2008, 9). Soininvaara (2010, 13) puhuu suomalaisesta yhteiskunnasta

hyvinvointiyhteiskuntana, jonka sosiaalinen turvallisuuden taso on jäämässä jälkeen muista pohjoismaista tai muusta Euroopasta.

Hyvinvointivaltio ei näytä enää olevan itsestään selvyys. Hyvinvointivaltiossa harkinnan mahdollisuus on eri tavalla läsnä kuin palveluita tuottavassa yhteiskunnassa. Yhteiskunnan vallitseva tilanne vaikuttaa päätöksenteon harkinnanvaraisuuteen ja harkinnan käytön mahdollisuuksiin (Soininvaara 2010, 12). Soininvaara (2010, 28) esittää, että hyvinvointivaltiollinen näkemys on laadittu enemmänkin teollista yhteiskuntaa ajatellen. Myös Jalava (Saari 2009, 135) näkee hyvinvointivaltiollisen projektin Suomen kohdalla päättyneen. Jalavan näkemyksen mukaan (Mäntysaari & Pohjola & Pösö 2009, 79) hyvinvointivaltion kasvu on saavuttanut äärirajansa ja laajentumispolitiikan tilalle on tullut rajoittamiseen perustuva politiikkakäsitys. Universaalista sosiaalipolitiikasta siirtyminen kohti marginaalista sosiaalipolitiikkaa on muuttanut Suomea kohti epävarmuutta, joka kohdistuu viranomaisiin ja viranomaisten päätöksiin. Jalan näkemyksen mukaan tällainen valtio pystyy tuottamaan vain marginaalisen palvelutason ja yksityiset palvelut valtaavat yhä enemmän alaa. Hyvinvointiyhteiskunta on siten muuttumassa brittiläiseen yksityistetyn sosiaali- ja terveystalouden poliittiseen traditioon (Kokkonen & Matthies & Närhi 2014, 236).

Hyvinvointivaltio -käsitys on liitetty tutkimuksissa palvelu-termiin ja siihen liittyvään taloudelliseen maksukykyyn ja tuotteistamiseen. Termit hyvinvointiyhteiskunta, osallisuusyhteiskunta ja palveluyhteiskunta pyrkivät määrittämään sitä kuinka yhteiskunnan kuuluisi tai olisi pitänyt toimia. Nämä termit näkyvät keskustelussa ja liittyvät yhteiskunnan kriittiseen tarkasteluun. (Kokkonen ym. 2014, 234.) Kosonen (1987) nimeää suomalaisen hyvinvointivaltion julkis palveluvaltioksi. Tällä hän tarkoittaa sitä, että valtio ja kunnat työllistävät suuren osan työvoimasta. Lisäksi palvelujärjestelmä on muuttunut teollisen yhteiskunnan palvelujärjestelmästä tietoyhteiskunnan palvelujärjestelmäksi (Muurinen & Lovio 2015, 206).

Harkinnan, sosiaalityön ratkaisujen ja päätöksenteon kenttänä toimivat kuntien sosiaalipalvelut, sekä eri sosiaalipalveluihin liittyvät organisaatiot. Sosiaalipalveluiden käsitettä voidaan kuvailla hyvin Titmussin (Titmuss 1950, 370–370) käsitteellä *social welfare*. Titmussin määrittelyn kontekstina toimi nimenomaan toisen maailmansodan aikaisen naisten ja lasten evakuoinnin yhteyteen rakennettu järjestelmä, jolla pyrittiin turvaamaan näiden ravinto ja turvallisuus. Mäntysaaren (Saari 2009, 399 – 400) mukaan *social welfare* voidaan nähdä suomeksi käännettynä yhteiskunnallisena hyvinvointina, sosiaalipalveluina tai sosiaalihuollona. Titmuss näkee sosiaalihuollon edustavan ja toimivan

yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden uudelleen jakavana agenttina. Tähän liittyy syrjinnän vastustaminen, sekä taloudellisten resurssien uudelleenjako.

Suomalaisen sosiaaliturvan rakenne on hyvin samanlainen, kuin kansainvälisesti muidenkin maiden sosiaaliturvan hallinto. Ylimpänä hallinnon elimenä on sosiaali- ja terveysministeriö, jota tukee työ- ja elinkeinoministeriö, sekä ympäristöministeriö. Tämä määrittelee eri sosiaaliturva etuuksien määrän ja paikan. Suomalaisessa sosiaaliturvassa ensisijainen etuus on sosiaalivakuutuksesta haettava joko yksityisestä vakuutusyhtiöstä työeläkkeen tai tapaturmavakuutuksen kautta tai Kansaneläkelaitoksen kautta. (Kari & Markwort 2008, 19.)

Sosiaalivakuutuksen riittämättömyydestä johtuen tai sen puuttuessa Suomessa on mahdollisuus perusturvaan, joka toistaiseksi myönnetään vielä kuntien sosiaalitoimistoista toimeentulotukena (Soininvaara 2010, 102). Toimeentulotuki perustoimeentulotuen osalta siirtyy kelan hoidettavaksi vuonna 2017 (Kela 2015). Näin muiden sosiaalipalveluiden tuottaminen jää edelleen kuntien tai Sote-uudistuksen myötä itsehallintoalueiden vastuulle (Sote 2015).

Sosiaalipalvelut on määritelty sosiaalisiksi tai rahallisiksi hyvinvointietuuksiksi. Näiden tuottaminen on erityisesti hyvinvointivaltion tehtävänä (Titmuss 1987, 44–47). Sosiaalipalvelut muodostuvat lakiperusteisesti sosiaalihuoltolain kautta tai erityislakien kautta. Sosiaalihuoltolaki (2014/1301) luettelee palvelut joiden järjestämisestä kunnan tulee huolehtia. Näiden lisäksi kunnan erityislaeista nousee esiin lastensuojelun järjestäminen (Lastensuojelulaki 417/2007), sekä vammaispalveluiden ja kehitysvammahuollon järjestäminen (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977) ja laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). Lisäksi kunnan tulee järjestää myös kuntouttavaa työtoimintaa (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001). Sosiaalipalveluiden yhteyteen on myös lisätty toimeentulotuen myöntäminen (1412/1997, Laki toimeentulotuesta), mutta tämä on siirtymässä kelan järjestämäksi vuoden 2017 alusta. Lait määrittävät tarkkaan palvelut, joiden järjestämisestä kuntien tulee huolehtia. Tämän lisäksi palveluiden myöntäjien, eli sosiaalitoimistojen henkilökunnan tulee huolehtia, että toiminnot järjestetään hallintolain (2003/434) ja muiden sosiaalihuollon toimintaan liittyvien lakien mukaisesti esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) ja laki sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Palvelu-termin juuret ovat palveluksissa, joka voidaan ymmärtää jonkun hyväksi tehtynä tekona. Rajavaaran (2009, 347) mukaan palvelus-käsitteeseen liittyy yksilökohtaisuuden ja lahjan idea. Viimeisten vuosikymmenien aikana palvelukset ovat muuttuneet palveluiksi, joissa ei ole enää ajatusta lahjasta, vaan julkiset palvelut tuotetaan useimmiten massatuotantona, julkisesti rahoitettuna ja tiettyjen kriteereiden mukaisesti. Palveluihin liitetään myös tarveharkinta. Rajavaaran mukaan palveluilla muovataan yksilön mahdollisuuksia, arkipäivän valintoja ja elämän kulkuja. Vuoden 1971 sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä määritellään palvelu-käsite seuraavasti: ”Sosiaalipalvelut ovat yhteiskunnan toimesta tai sen tuella ja valvonnassa tuotettuja yksilöiden ja perheiden tarpeiden tyydyttämiseksi siltä osin, kun palveluja ei ole saatavissa yksityisten tuottamina tai palvelut ovat sen luontoisia, että niiden tuottaminen on katsottava kuuluvan yhteiskunnalle.” (Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1971, 42) Sosiaalipalveluiden katsottiin kuuluvan osaksi myös työ, terveydenhuolto- ja kulttuuripolitiikkaan.

Palveluyhteiskunta toimii markkinoiden ja talouden ehdoilla. Taloudellinen toimintakyky ja työikäisten ja työkykyisten ihmisten säilyttäminen on tärkeää hyvinvointiyhteiskunnan säilymisen kannalta. (Soininvaara 2010, 121). Työllisyyteen painottuminen sosiaalipoliittisen työikäisten aktivoinnin ja kannustimien kautta on olennainen osa hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusta. (Kokkonen ym. 2014, 236; Soininvaara 2010, 51). Aktivoiminen työllistymiseen on osa poliittista agenda, jolla rahoitetaan yhteiskunnan palvelujärjestelmää. Sosiaalityöntekijät toteuttavat tätä agenda lakien ja ohjeistusten mukaisesti.

Suomessa ja muissa pohjoismaissa pääosa sosiaalipalveluista rahoitetaan että myös tuotetaan julkisesti. Myös pääosa palveluiden kustannuksista syntyy julkisen sektorin palveluista. (Parpo & Kautto 2007, 206) Sosiaalityön muotoutuminen palvelu perusteiseksi näkyy useissa tutkimuksissa juuri taloudellisten seikkojen yhteydessä. Palvelujärjestelmä tukee pikemminkin byrokraattisuutta, taloudellista tehokuutta, kuin asiakkaan hyvinvointia ja osallisuutta (Kokkonen ym. 2014, 239). Palveluiden ulkoistus yksityisille palveluiden tuottajille tukee markkinoita ja markkinalähtöistä ajattelutapaa. Tämä vahvistaa edelleen taloudellisen ajattelutavan kannatusta ja tuloksellisuutta esimiesten ja poliittisen taloudellisen ohjauksen painoarvoa (Barry ym. 2012, 538).

Palveluperusteiseen yhteiskuntaan siirtymisessä isossa roolissa ovat kuntien rahoitus ja erilaiset resurssit tuottaa palveluita. Markkinoiden epävarmuudella saattaa olla suuri merkitys palveluiden resurssien uudelleenjakoon (Saari 2009, 134). Talouden merkityksen tarkastelemiseen voidaan käyttää Karl Polanyin teoriaa kaksoisliikkeestä, yhteiskunnan murroksesta ja vastaliikkeestä. Murros tarkoittaa markkinoiden sisällä tapahtuvaa suurempaa pelisääntöjen muutosta sekä voimakasta



heilahtelua. Vastaliike taas tarkoittaa yhteiskunnan ja markkinoiden itsesuojeluun, sekä vakauttamiseen pyrkiviin toimiin. (Saari 2009, 148.) Merkittävänä tekijänä tässä mallissa on epävarmuuden ja varmuuden vuorottelu, jossa epävarmuus pyrkii murtamaan vakautta lisääviä sopimuksia. Epävarmuutta lisääviä tekijöitä ovat Polanyin mukaan juuri markkinoiden kysynnän ja tarjonnan vaihtelu. Markkinoiden sisällä ovat asumis-, työ- ja rahoitusmarkkinoiden sektorit, jotka mahdollistavat poikkeuksellisen suuret rakenteelliset muutokset. Polanyi pitää suurimpana syynä juuri markkinoiden toivetta mahdollisimman suuresta voitosta mahdollisimman lyhyessä ajassa. (Saari 2009, 152–157.)

Sosiaalipolitiikka on isossa roolissa yhteiskunnan taloudellista vakautta pitävänä voimana. Yksilön sosiaalista turvaa tukevat vakuutusyhtiöt ja näiden tuoma ansiosidonnainen turva eri elämäntilanteisiin (Kari & Markwort 2008, 18). Toisaalta, vakuutusyhtiöt ovat voittoa tavoittelevia yhtiöitä, jotka toimivat markkinoiden ehdoilla. Vakuutusyhtiöitä valvotaan kuitenkin erillisen oikeusjärjestelmän turvin (Vakuutusoikeus 2016).

Talous on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana kansallisesta taloudesta globaaliksi. Valtioiden rooli taloudessa on vahvistunut, mutta paikallisesti pienten yritysten merkitys on edelleen vahva. Verkostoituminen mahdollistaa globaalin kanssakäymisen ja se sitouttaa entistä enemmän uuteen teknologiaan. Taloudellinen tilanne yhdessä koulutusjärjestelmän kehittymisen myötä mahdollistaa Suomessa kenen tahansa nousemisen sosiaalisessa järjestelmässä ylöspäin. (Jokinen & Saaristo 2006, 109–110.)

Palveluiden järjestämisvastuun lisäksi julkishallinnolla on myös tuotanto-, sekä valvontavastuu. Korpelan ja Mäkitalon (2008) mukaan Tilaja-tuottaja malli vaatii toimiakseen palveluiden tuotteistamisen ja hinnoittelun. Matti Heikkilän (2007, 201, 205) mukaan kuntatalous pysyy edelleen alijäämäisenä, vaikka valtion talous olisi hallinnassa. Valtio pystyy määrittelemään kunnille erilaisia velvoitteita ja siten vaatimaan kuntia tuottamaan tietynlaiset palvelut. Tähän haasteeseen kunnat pyrkivät vastaamaan mittavilla kuntarakenteen ja palvelurakenteen muutosreformilla.

Suomalaisten kuntien ajattelutapaa kuvaa tällä hetkellä näkemys mahdollisimman tehokkaasta palvelutuotannosta (Saari 2009, 404). Aiemmin kuntien palvelutuotannon ohjauksessa ei ole käytetty kilpailua (Korpela ja Mäkitalo 2008, 133), mutta lain julkisista hankinnoista (2007/348) tultua voimaan, on kilpailutuksessa siirrytty myös kuntatasolle. Julkiset hankinnat tai palvelut voidaan hinnoitella ja tuotteistaa. Näin voidaan kilpailuttaa eri palvelut markkina- ja asiakastestien avulla. Korpelan ja Mäkitalon (2008, 130) mukaan perinteisesti julkishallinnossa tehottomat ja huonolaatuiset organisaatiot ovat saaneet jatkaa toimintaansa kenenkään puuttumatta niiden toimintaan. Palveluiden avaaminen kilpailulle mahdollistaa kysynnän ja tarjonnan ja kannustimen parantaa toimintaa, tehokkuutta, tuottavuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Toisaalta tämä asettaa palveluiden arvioinnin ja arvioijan uuden haasteen eteen.

Uusliberalismi on yksi taloudellisen tuttavuuden käsitteistä, ja siten muodostaa näkemystä yhteiskunnasta. Uusliberalismi juontaa juurensa klassiseen talousliberalismiin, joka keskittyi omistusoikeuteen ja omistavien miesten vapauden puolustamiseen (Patomäki 2007, 25). Uusliberalismi kannattaa poliittista demokratiaa, mutta pyrkii minimoimaan valtion ohjauksellista roolia yhteiskunnassa. Tämän päätavoitteena on suojella yksityistä omistamisoikeutta ja yksilöiden vapautta päättää omaisuudestaan. Uusliberalismi on myös mahdollistanut kaikkien yksilöiden vapauden omistaa, ei pelkästään valkoisen mieshenkilön, kuten klassisessa talousliberalismissa. Uusliberalismissa talouden asiantuntijuus korostuu, sekä teknisellä tietämyksellä on enemmän painoarvoa kuin poliittisfilosofisella oppisuuntauksella. (Patomäki 2007, 28; Jokinen & Saaristo 2006, 326.) Uusliberalismi antaa asiakkaalle valinnanvapauden, jonka suhteen sosiaalityössä joudutaan harjoittamaan asiakkaan kanssa yhteistä, rinnakkaista harkintaa.

Sosiaalityössä nousee esiin näyttöön perustuvan tuloksen ja tuloksellisen työn vaatimus. Tämä managerialistinen näkemys leimaa tämänhetkisiä hyvinvointivaltioita vahvasti. Tuloksellisuuden lisäksi nousee esiin poliittis-taloudellinen sosiaalityön painopistealueiden määrittelemineen, jolla säädellään taloudellisia resursseja erityyppisinä tulonsiirtoina tai painopistealueina. (Barry ym. 2012, 536). Esping-Andersen (1990, 13) mukaan hyvinvointivaltio on tehnyt mahdolliseksi modernin byrokratian ja tehokkaan organisaation. Managerialistisen näkemyksen mukaan yhteiskunnan ja sosiaalityön rakenteiden tulee uudistua ja uudelleen rakentua, jotta niitä pystytään tuottavana jatkossa. (Barry ym. 2012, 540; Gambrill 2010, 34) Tämä näkyy myös hyvinvointivaltiollisessa kriisikeskustelussa (Piironen 2005, 143; Metteri 2012, 37). Managerialistinen näkemys palveluiden tuotteistamisesta lisää valvontaa niin asiakkaiden, kuin työntekijöiden osalta ja kapeuttaa siten työntekijöiden harkintavaltia (Gilbert & Powell 2010, 9–11).

Uusliberalistisen näkemyksen kanssa rinnalla kulkee Uusi julkisjohtamisen oppi (New Public Management, NPM). Tämä oppi perustuu yksityisten markkinoiden ja omistajuuden ihailuun. Uusi julkisjohtamisen oppi näkee valtion tehottomana ja yksityiset markkinat ratkaisuna tehokkuuden lisäämiseen. Tehokkuus, laatu ja tuloksellisuus tuovat yritysmaailman opit ja näkemyksen julkishallinnolliseen työhön. Optimointi, budjettikuri ja kontrolli leimaavat uuden julkisjohtamisopin tavoitteellista näkemystä julkisen sektorin toiminnan kehittämisestä. (Patomäki 2007, 29.) Korpela ja Mäkitalo (2008, 132) toteavat, että markkinaohjaukseen siirtyminen ei sovi kaikkialle. Tämä edellyttää lainsäädännön muutosta joka vaikuttaa palveluohjaukseen. Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) keskittyykin juuri palveluohjauksen arviointiin. Sote-uudistuksessa harkitaan mahdollisuutta hankkia palveluita sekä yksityiseltä, että julkiselta sektorilta asiakkaiden toiveiden mukaisesti (Sote 2016).

Patomäen (2009, 30) näkemyksen mukaan arvioinnin, tarkkailun ja kontrollin lisääminen syövät tehokkuudesta saavutetun hyödyn. Tämä myös saattaa murentaa ammattietiikan ihmiskeskeisestä työstä ja johtaa järjettömiin lopputuloksiin. Patomäki näkee uudessa julkisjohtamisen mallissa neuvostoaiasta suunnittelua. Myös Globalisaation tuoma talouden merkitys on kasvanut ja mahdollistaa sen, että taloudelliset varat siirtyvät ulkomaille (Jokinen & Saaristo 2006, 329).

## **2.3 Byrokratia**

Byrokratia on merkittävässä roolissa suomalaisten sosiaalitoimistojen käytännöissä. Hughes ja Wearing (2007, 34) näkevät myös sosiaalitoimistojen aseman osana byrokratiaa. Sosiaalitoimistot ovat osana poliittista hallintajärjestelmää, joissa sosiaalipolitiikka toteutuu käytännön tasolla. Sosiaalitoimistot ovat järjestäytyneet hierarkisesti siten, että johtaja on hierarkiassa ylimmällä portaalla ja eri tason työntekijät astetta alemmalla (Evans 2010, 30). Evans kritisoi sosiaalitoimistojen hierarkista asetelmaa. Hän nostaa esiin kysymyksen kykeneekö sosiaalitoimisto sille annettuihin tavoitteisiinsa? Kykenevätkö sosiaalityön oman organisaatio ja työntekijät tekemään sen mitä heille on annettu tehtäväksi. (Evans 2010, 32.)

Sosiaalitoimistoissa tehtävää työtä määrittävät suomalainen lainsäädäntö ja sosiaalityölle ominaiset käytännöt. Sosiaalitoimistossa tehtävään byrokraattiseen toimintaan liittyy myös harkintavalta erilaisten päätöksenteon ja toimintatapojen mahdollisuuksissa. Byrokratia teorialla kuvaavat sitä, kuinka työelämässä olevien organisaatioiden rakenteet ovat syntyneet ja kuinka ne toimivat. Arkikielessä byrokratian merkitys on useimmiten asioiden hoitamisen hitautta, tehottomuutta,

papereihin perustuvaa, kasvotonta, jäykkää, ylimielistä tai yleensä tavalla tai toisella epämiellyttävää ja huonoa hallintoa (Vartola 2014, 11).

Weber (1978, 957) erittelee virallisen toimiston (office, bureau) ja yksityisen toimiston (counting house, kontor) erillisiksi yksiköiksi. Näissä yksiköissä harkintaa joudutaan harjoittamaan hieman eri tavalla. Toimisto on erotettu kotitalouksista ja yksityisen puolen vastaavista toimijoista. Yksityinen toimisto toimii liike-elämän pelisääntöjen mukaisesti, mutta viranomaisten toimintaa ohjaavat laki ja säädökset (Vartola 2004, 22). Siten kunnallista sosiaalityötä ja sosiaalitoimistoja ohjaa merkittävä määrä ohjeistusta, joiden välissä ja joiden kautta sosiaalityötä toteutetaan.

Keskeisimmän byrokratiateorian kehittäjä Max Weber (1980, 957) erittelee virallisen toimiston (office, bureau) ja yksityisen toimiston (counting house, kontor) erillisiksi yksiköiksi. Toimisto on erotettu kotitalouksista ja yksityisen puolen vastaavista toimijoista ja paikoista. Weber (1980, 956 – 958) jakaa byrokratian kuuteen byrokratialle tunnusomaiseen piirteeseen. Ensimmäisenä piirteenä Weber pitää erilaisia toimivalta-alueita, jotka ovat määriteltyjä ja virallisia. Toimivalta-alueista on määrätty normeilla, joihin sisältyvät lait ja erilaiset hallinnolliset määräykset. Toimivalta-alueisiin liittyvät säännölliset toiminnot ja viralliset velvollisuudet. Toisena piirteenä Weber pitää toimiston hierarkkista järjestäytymistä. Tällaisessa organisaatiossa ylempi taho valvoo alemmaa ja alempi taho on vastuussa ylemmälle. Alempien päätöksistä on myös valitusoikeus ylemmille. Tällainen hierarkkisuus on tyypillistä sekä yksityiselle, että julkiselle sektorille. Kolmanneksi byrokratialle on ominaista myös se, että hallinto perustuu kirjallisiin dokumentteihin. Kirjalliset dokumentit, joko alkuperäisinä tai kopiona säilytetään toimistoissa ja arkistoissa. Neljänneksi toimiston työtehtävissä toimiminen edellyttää asiantuntevaa koulutusta. Tämä koulutus edellyttää Weberin mukaan kokemusta kentältä ja erikoistumista. Viidentenä piirteenä Weber näkee työntekijöiden täyden työpanoksen. Pakollinen työaika toimistossa on rajattu. Kuudentena tunnusmerkkinä on johtaminen, joka toimistoissa on sidottu sääntöihin. Nämä säännöt ovat Weberin mukaan enemmän tai vähemmän vakaita ja täydellisiä ja jotka voi oppia. Näiden sääntöjen tunteminen osoittaa toimistossa työskentelevän hallitsevan erityisen teknisen asiantuntijuuden. Tämä asiantuntijuus koostuu juridiikasta tai hallinnollisesta tai liiketoiminnallisesta johtamisesta.

Byrokratia oli Weberin tarkoittamassa muodossa rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto. Vartolan (2004, 12) näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa kahta asiaa. Byrokratia oli tehokkain ja rationaalisin menetelmä historiallisesti katsottuna. Aiemmat kulttuurit eivät olleet pystyneet kehittämään yhtä täsmällistä hallinnon muotoa. Toiseksi byrokratia on rationaalisin kansalaisten hallinnan muoto. Byrokratia kehittyi alun perin yhteiskunnan turvallisuuden takaamiseen. Valtion sisäinen ja ulkoinen

turvallisuus vaati tehokkaan ohjaus- ja hallintajärjestelmän. Tämä koskee sekä sisäisten uhkien hallinnointia, kuten järjestyksen pitäminen ja turvallisuuden takaaminen, että ulkoisten uhkien torjumista, kuten sodankäyntiä ja talouden hallintaa. Yhteiskunnan pysyvyyden kannalta tärkeiden virkamiesten, kuten poliisin, tuomareiden, sotilaiden ja verojen kantajien olemassaolo ja toiminta turvataan byrokraattisilla käytännöillä.

Byrokratiaa on kritisoitu usein jäykkyydestä, sopimattomuudesta ja liiallisesta papereihin perustuvasta työskentelytavasta. Tämä on kuitenkin yksi byrokratian edellytys. Byrokratia perustuu todennettuihin dokumentteihin ja paperilähteistä saatuun tietoon. Työskentely tehdään nimensä mukaisesti työpöydällä. Toinen byrokratian olemukseen osuva kritiikki on, että byrokratia perustuisi epäluottamukseen (Vartola 2004, 28). Tämä koskee erityisesti sosiaalityötä. Taloudellisten etuisuuksien, kuten toimeentulotuen, myöntäminen perustuu laskelmaan, toimitettuihin kuitteihin ja tositteisiin. Puuttuvien tositteiden perusteella ei etuutta myönnetä. Tämä näkökohta on hieman erilainen kuin oikeusvaltiollinen periaate: ”Jokainen on syytön kunnes toisin todistetaan” (Vartola 2004, 28). Sosiaalityön toinen ydin taas perustuu harkintaan ja inhimillisiin näkökohtiin. Vaikka tositteita ei olisikaan, voidaan kokonaistilanne huomioon ottaen myöntää tukea erityisin perustein perustarpeiden turvaamiseksi. Tämä on sosiaalityölle ominaista harkintavaltaa.

Martin Albrow (1970, 40) mukaan Weber ei koskaan määritellyt varsinaisesti byrokratiaa. Vaikka yleisesti ajatellaan, että Weber määritteli byrokratian tarkkaan, hän vain määritteli yleisen byrokratian kentän. Byrokratian yleisen kentän määrittely liittyi siihen, kuinka virallinen esiintyy modernissa yhteiskunnassa (Albrow 1970, 41–42). Sosiaalityön kannalta tämä virallisuuden määritelmä onkin täsmällisempi kuin byrokratia paikkaan rakentuvana ilmiönä. Byrokratiaan ja viralliseen liittyy hallinnointi ja viranomaisuus. Joku, tai jokin käyttää hallinnollista valtaa. Byrokratian näkökulmasta sosiaalityö näyttäytyy taustaorganisaation määrittelemänä toimintana. Sosiaalityöntekijät tulkitsevat organisaation asettamia lakeja ja ohjeistuksia (Sirviö ym. 2015, 249).

Byrokratia on sidoksissa lisääntyvään asioiden tärkeyteen. Tätä täsmennetään hallinnollisuuden merkityksen korostamisella. Tärkeitä byrokraattisia asioita hoitavat siihen erikoituneet hallinnon ammattilaiset, jotka palvelevat hierarkisessa organisaatiossa. Näiden henkilöiden kuuluu olla tietyllä tavalla koulutettuja ja heidän tapaamisensa perustuvat sopimuksiin siitä, kuinka tapaamiset toteutetaan ja missä ne tapahtuvat. (Albrow 1970, 44–45.) Byrokratia on nähtävissä hallinnon koneistona, jota kautta ohjataan eri päätöksentekijöiden toimintaa. Sosiaalinen hallinta on asiantuntijoiden toteuttamaa hallintaa. Hyvinvointivaltiossa asiantuntijuus, byrokratia ja hallinta

kietoutuvat poliittisen hallinnan ympärille, joiden kohteena ovat yksittäiset päätökset, jotka koskevat yksilöitä. (Miller & Rose 2010, 109-110, 158.)

Kun Weber määritteli byrokratiaa tehokkaimpana ja rationaalisimpana hallinnon muotona, hän tarkoitti sitä suhteessa aiempiin hallinnon muotoihin. Mikään aiempi kulttuuri ja hallinnollinen rakenne ei hänen mielestään ollut yhtä täsmällinen, lojaali sekä ennustettava ja tarkka työskentelymuodoissaan ja toimintavoissaan, kuin byrokraattinen hallinto. (Vartola 2004, 14.) Weberin tarkoittama byrokratia palveli talouden ehtoja. Asioiden laskennan, jäsentämisen ja taloudellisten resurssien tiedon kautta saatiin tarkempi kuva siitä, kuinka toiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja palvelisi tulostavoitteita (Weber 1978, 974).

Byrokratiaan liittyy myös asioiden kontrolloiminen, hallinta ja kalkylonti. Kontrolliin liittyvät käsitepari normaali ja epänormaali. Epänormaali nähdään tilanteissa, jossa asiakas tai asiakkaan tilanne ei sopinut suureen joukkoon tai rakenteisiin ja säännönmukaisuuksiin (Metteri 2012, 104). Tämä voidaan nähdä osana normaalistamisen prosessia (Foucault 2001, 276). Sopeuttavien toimenpiteiden tarkoituksena on normalistaa rikolliset subjektivoinnin kautta (Alhainen 2007, 103). Epänormaalia on siten tarkoitus tuottaa normaali yhteiskunnalle taloudellisesti tuottava kansalainen.

Alasuutari (2007, 57) määrittelee vallan Max Weberin (Weber 1978, 926) näkemyksen mukaisesti henkilön tai instituution kyvyksi toteuttaa oma tahtonsa vastuksesta riippumatta. Tähän byrokraattiseen valtaan sisältyy kyky asettaa normeja toisen käyttäytymiselle. Kontrollin tiukka näkemys on liitettävissä yhteiskunnan vastuuseen ja holhoamisvelvollisuuteen erityisryhmien kohdalla, esimerkiksi vangit, lastensuojelun laitoshuollon asiakkaat tai vaikeasti vammaiset. Kontrolliin liittyy valvonta, tarkkailu ja käskeminen. Kontrolli näkyy myös sosiaalitoimistojen toimeentulotuen myöntämisperusteissa (Metteri 2012, 128). Kontrollilla halutaan tietää mikä on asiakkaan tilanne ja miten asiakas on oikeutettu palveluihin tai tukeen, joka kuluttaa kuntien varoja. Tämä liittyy mielestäni uusliberalistiseen ajatteluun ja managerialistiseen hallinnointiin, kuten Barry ym. (2012, 538) asian näkevät. Taloudellinen tuottavuus ja sen puute pakottavat kontrolloimaan päätöksentekoa, koska sosiaalityön toiminta ei ole tuottavaa lyhyellä tähtäimellä, vaan resursseja syövää.

Sosiaalitoimistojen käytännöissä byrokraattisuus näkyy erityisesti erilaisina hakemuksina ja hallinnon määrittelemänä käsittelyaikoina ja muodollisuuksina (Hänninen & Raivio 2010, 113). Sosiaalityön tehtävään liittyy myös asiakkaan tapaaminen ja tilanteen tarkasteleminen asiakasta

kuuntelemalla (Eräsaari 1995, 271). Tässä sosiaalityön byrokraattisuus eroaa muiden hallinnon alojen toiminnasta. Sosiaalityössä tulee kuunnella asiakkaan mielipide. Asian käsittelyyn vaikuttaa asiakkaiden kyky kirjata hakemukseen perustelut tai keskustella siitä työntekijän kanssa (Hänninen & Raivio 2010, 120). Asiakastapaamisella asian luonne saattaa muuttua merkittävästi.

## 2.4 Katutason byrokratia

Sosiaalityön byrokraattista kenttää tutkinut Michael Lipsky (1980) nostaa esiin julkisen hallinnan kohteeksi joutuneen yksilön ja siihen vaikuttavia vallankäytön välineitä. Lipsky (1980, 30) näkee byrokraattisten hallinnan käytäntöjen ongelman siinä, että ihmisiä auttavia päätöksiä pitäisi tehdä mahdottomuuden tilassa. Tämän ristiriidan ja päätäntävallan tavan Lipsky nimeää katutason byrokratiaksi (*Street-level bureaucracy*). Päättävillä tahoilla ei ole resursseja ja aikaa riittävän hyvien päätösten toteuttamiseen. Päätäjät on pakotettu toimimaan kumileimasimina, vaikka haluaisivatkin tehdä erilaisia päätöksiä asiakkaiden hyväksi.

Sosiaalityössä esiin nousevaa harkinnan käyttöä byrokratiassa voi luonnehtia parhaiten Lipskyn (1969) määritelmällä katutason byrokratiaksi. Tällä Lipsky on alun perin tarkoittanut poliisin, lääkärin ja tuomareiden ja opettajien ammateissa toimivia virkamiehiä, jotka tekevät päätöksiä virkansa puolesta. Katutason työntekijät työskentelevät suorassa kontaktissa asiakkaiden kanssa. Myöhemmin tämä virkamieskunta on laajentunut myös sosiaalityöhön. Nämä virkamiehet edustavat työllään esivaltaa ja hallitusta toimeenpanemalla ja tulkitsemalla lainsäädäntöä sekä toteuttamalla tehtäviä, jotka on annettu julkisen vallan toimeenpantavaksi. Katutason byrokratia on poliittisten päätösten käytännön tason toteuttamista. Sosiaalityö on ihmisten kohtaamista käytännön ongelmatilanteiden keskellä, mutta samalla siinä toteutetaan sosiaalipolitiikkaa, talouspolitiikkaa ja kunnallispolitiikkaa. Näiden eri poliittisten intressien risteyskohdassa sosiaalityöllä on tarkoitus auttaa yksittäistä ihmistä.

Lipskyn (1969) määrittelemät virkamiehet toimivat pääsääntöisesti yhteiskunnan palvelutehtävissä. Kuitenkin nykyaikana näiden työntekijöiden tehtäväalueet ja toteuttajakunta ovat laajentuneet merkittävästi. Poliisin tehtävien lisäksi on tullut vartiointiin liittyviä tehtäviä. Lisäksi lääkäreiden työ on monipuolistunut. Useita tehtäviä hoidetaan yksityisten palvelun tuottajien toimesta. Myös sosiaalialan työtehtävissä on viime vuosikymmeninä tapahtunut merkittävää palveluiden

yksityistämistä. Tämä tuo haasteen lainsäädännön tulkintaan. Yksityisen sektorin työntekijät ovat eri tavoin velvollisia esivallalle verrattuna virkasuhteessa oleviin työntekijöihin. Virkamiehiä, kuten lääkäreitä, tuomareita ja sosiaalityöntekijöitä, ohjaavat erilaiset sopimukset ja eri lainsäädäntö. Yksityisen puolen työntekijöiden pätevyysvaatimuksille ei ole samanlaisia perusteita kuin julkisen puolen edustajille, kuten Weber oli määritellyt teoriassaan (1978). Samoin Weberin ajatteleva koko elämänuraa hallitseva virkamiesnäkemys on muuttunut huomattavasti avoimemmaksi työkuultuuriksi Weberin aikoihin verrattuna (Vartola 2004, 66). Weberin teoria byrokratiasta tulisikin nähdä kulttuurilliseen kontekstiin sidottuna. Weberin esittämä teoria byrokratiasta nousi esiin tilanteessa, jossa yhteiskunnan hallinto ja organisaatio olivat vasta kehittymässä ja teollistuminen oli alkuvaiheessa. Weberin näkemys siitä, että byrokratia on tehokkain ja rationaalisin hallintomuoto, perustuu juuri kulttuurilliseen kontekstiin (Vartola 2004, 22).

Toimivan byrokratian täydellisyys on vain unelma ja ideaalitila. Byrokratian epätäydellisyys näkyy juuri katutason byrokratiassa. Katutason byrokratiassa kohdataan organisaation ja työntekijöiden resurssien puute. Merkittävin organisatorinen ristiriita on työntekijöiden määrän suhde asiakkaiden määrään. Työntekijöillä tulisi olla riittävästi aikaa tehdä oikeita päätöksiä ja toimia niiden mukaisesti. Samoin katutason byrokraattien työssä näkyy ihmisten kohtaamisissa tapahtuva fyysinen ja psyykkinen uhka. Tämä työturvallisuuteen liittyvä ristiriita on sitä merkittävämpi, mitä lähempänä ihmisiä työntekijät toimivat. Tähän liittyvät erityisesti kaaoksen ja järjestyksen hallintaan liittyvät kysymykset. Ristiriitaiset ja epäselvät odotukset työntekijöiden rooleista tuovat sekavuutta työhön ja asiakkaiden kohtaamiseen. Samoin kuin toimiva byrokratia on ideaalitila, myös katutason byrokraattien rooli on ideaalitulassa suhteessa asiakkaisiin. Usein työntekijöiden toimintaan kohdistuu epärealistisia odotuksia. (Lipsky 1969, 4–11.)

Arkipäivän kielenkäytössä byrokratia koetaan jäykkänä, papereihin perustuvana ja kasvottomana tai epämiellyttävänä hallintona (Vartola 2004, 17). Julkisuuden keskustelussa pääpaino on miltei aina byrokratian vähentämisessä. Tämä on kuitenkin ristiriidassa yksilön vapauten ja oikeusturvan lisäämiseen liittyvän lainsäädännön kehittämiseen. Rutiinien lisääminen ja yksinkertaistaminen ovat osa byrokratisoitumisen prosessia. Nämä saattavat omalta osaltaan lisätä byrokratiaa, jollei asiassa olla tarkkana. Asiakkaiden kategorisointi ja siten tilanteiden yksinkertaistaminen saattaa asettaa asiakkaat kohtuuttomaan tilanteeseen. On merkittävää tiedostaa, missä asioissa on syytä yksinkertaistaa ja missä asioissa käyttää harkintaa. (Lipsky 1969, 23–27.) Siten sosiaalityössä työntekijä joutuu punnitsemaan tilanteita yleisen ja yksityisen välillä. Periaatteena toimisi seuraava: kaikille samoilla kriteereillä, mutta tarvittaessa harkintaa käyttäen.



Byrokratian vähentämisen avainkysymyksenä on resurssien hallinta. Resurssien puute on hallitsevassa osassa nykypäivän Suomessakin. Resurssien hallinnan ja valtion välisellä suhteella on iso merkitys. Mitä enemmän resurssit keskittyvät valtion hallinnan alaisiksi, sitä enemmän byrokraattinen toimintatapa lisääntyy. Toisin sanoen, byrokratian vähentämisen olennaisimpia kysymyksiä on se, kuinka saada hallinto jaettua pienempiin yksiköihin. Byrokratialla ja työvoimaresursseilla on myös merkittävä suhde toisiinsa. Byrokratia lisääntyy sitä enemmän, mitä isompi osa työvoimasta on taloudellisesti riippuvainen valtiosta. (Vartola 2004, 71–75.) Vaikka kansallisvaltion rooli on tärkeä kansallisen identiteetin ja turvallisuuden kannalta, itsemääräämisoikeuden jakaminen pienemmille yksiköille ja resurssien jakaminen hallinnon alemmille tasoille ovat mahdollisuuksia, jotka vähentäisivät liiallista byrokratiaa. Myös harkinnan mahdollisuudet lisääntyvät, kun katutason työntekijöillä on riittävästi resursseja työhönsä (Lipsky 1969, 5–6).

Anthony Evans (2010) käsittelee samaa näkökulmaa Lipskyn (1980) teokseen nojautuen. Evans (2010, 33) keskittyy erityisesti katutason byrokratian kriittiseen tarkasteluun vallan välineenä. Tämä merkitsee sitä, että katutason byrokratia on sosiaalipolitiikan käytännön toteutusta asiakassuhteissa. Samoin kirjoituksessaan Burton ja Highly kuvaavat julkisen hallinnon ja sosiaalitoimen asemaa vallan käyttäjinä kriittisesti. Sosiaalitoimisto on osa vallassa olevan eliitin luomaa koneistoa, byrokratiaa, joka toimii poliittisen vallan välineenä (Domhoff ja Dye 1987, 219–244). Tätä näkemystä tukee Cavenin (1999, 121) näkemys siitä, että sosiaalityöntekijä pitävät työtään liian byrokraattisena ja jäykkänä. Samoin he ovat osana valtakoneiston osaa, kuten Evanskin (2010, 33) asian määrittele. Tämä kaksoisrooli heijastui niin valtiollisissa poliittisissa ohjauksissa, kuten aktivointisuunnitelmissa, kuin paikallisen tason ohjauksissa, kuten sosiaalityön eri painopisteiden budjetoinnissa. Välikappaleellisuus esiintyi kahdenlaisessa näkökulmassa. Ensimmäinen näkökulma liittyy Lukesin (2005, 72) vallan agenttina toimimiseen. Toinen näkökulma liittyy siihen, että työntekijän ja asiakkaan välissä on vielä jokin kolmas välineellinen välikappale kuten hakemus, aikaraja, käsittelyä edeltävä muodollisuus tai lain määrittelemä seikka. Nämä välineelliset seikat toisaalta suojelevat työntekijää ja toisaalta hankaloittavat päätöksentekoa byrokraattisilla määräyksillä. (Laitinen 2008, 35; Metteri 2012, 125; Piironen 2005, 95, 172.)

Katutason byrokratia on nähtävissä hyvinvointivaltion etulinjan työssä. Kokkonen ym. (2014, 228) näkevät katutason byrokratian panevan täytäntöön merkittävässä määrin sosiaalipalveluihin liittyvästä harkinnasta, kohdentumisesta ja valikoinnista. Tämän tyyppinen harkinta aiheuttaa asiakkaiden

näkökulmasta kokemuksia väärinymmärryksestä ja kohtuuttomasta tulkinnasta päätöksiä tehtäessä (Metteri 2012, 46).

## 2.5 Harkintavalta

Harkintavalta on olennainen osa sosiaalityön ammatillista toimintaa. Sosiaalityön vallankäyttö merkitsee tiedonhankintaa, asioiden jäsentämistä ja arvioimista ennen harkinnalla tehdyn päätöksen toteuttamista. Sosiaalipalvelujen kentällä yksilöllistä harkintaa voidaan käyttää kaikissa sosiaalipalveluiden muodoissa (Raunio 2009, 110–112). Harkintavallasta voidaan käyttää esimerkkinä toimeentulotuen myöntämistä. Toimeentulotuki eroaa muusta sosiaaliturvasta siinä, että sitä haetaan kuntien sosiaalitoimistoista, eikä eläkevakuutusyhtiöiltä, sairaus- tai työttömyyskassoilta tai kelasta, kuten varsinaista sosiaaliturvaa (Hänninen & Raivio 2010, 114). Laki toimeentulotuesta (1412/1997) määrittelee toimeentulotuen perustoimeentulon lisäksi kahteen harkinnalla myönnettävän tuen muotoon: täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään tukeen. Näissä kummassakin taloudellisessa tukimuodossa on työntekijän harkinnassa myönnetäänkö etuutta vai ei. Lastensuojelun sosiaalityössä harkintavalta kuuluu olennaisena osana miltei kaikkeen päätöksentekoon. Sama koskee vammaispalveluita, sekä sairaalan sosiaalityötä (Lastensuojelulaki 2007/417, Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista 1987/380).

Kokkosen ym. (2014, 230) tutkimuksen mukaisesti harkintavalta voidaan jakaa kolmeen eri näkökulmaan, sääntöihin perustuvana harkintana, arvoihin perustuvana ja työtehtäviin perustuvana harkintavalta. Sääntöihin liittyvä harkinta valta liittyy organisaatioiden ja lakiin perustuviin määrittelyihin. Mitä enemmän sääntöjä organisaatiossa tai laissa määritellään, sitä vähemmän työntekijällä on harkintavaltaa. Arvoihin liittyvä harkintavalta koostuu mahdollisuuksista toteuttaa oikeudenmukaisuuden ja ammattietiikan mukaan työtä ja toimia niiden asettamien tavoitteiden mukaisesti työssään.

Sirviön, Romakkaniemen, Lindhtin ja Laitisen (2015) tutkimuksessa harkintavaltaa lähestytään hieman eri suunnasta kuin Kokkosen ym. (2014) tutkimuksessa. Tässä (Sirviö ym. 2015) tutkimuksessa harkintavalta jaetaan objektoivaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan, tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sekä subektivoivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan. Tämä tutkimuksessa harkintavalta on nähtävissä enemmän sosiaalityön arvojen, vallan ja

tiedonmuodostuksen kautta ja siihen kietoutuu enemmän Foucault'n vallan analytiikkaan, jota en ota tämän tutkielman varsinaiseksi näkökulmaksi. Objektivoivaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan liitettiin byrokraattisuus, selontekovelvollisuus ja vastuullisuus. Tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan liitettiin tiedon rakentaminen, vaihtoehtoiset tulkinnat ja moraali. Subektivoivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan taas liitettiin asiakkaan näkökulma, huolenpito ja inhimillinen hyvä.

Yleiset periaatteet eivät kerro sitä miten eettisiin kysymyksiin tai arkeen liittyviin moraalisiin kysymyksiin eri tilanteissa tulisi vastata käytännön tilanteissa. Siten sosiaalityöntekijän harkinta, asian selvittely ja eettinen tilanneherkkä harkinta on erityisen isossa roolissa päätöksiä tehdessä. (Forsberg & Autonen-Vaaranieniemi 2012, 8–14) Harkintavaltaan liittyy epävarmuus asiakkaan tilanteesta tai tilanne, jota ei ole ohjeistuksessa mainittu. Toisaalta ohjeistukset ja lait kaventavat työntekijän harkintavaltaa ja siten kaventavat työntekijän mahdollisuuksia. Säännöt, laki ja asiakastilanteiden syy-seuraussuhteet eivät ole välttämättä samalla linjalla etiikan ja moraalisen toimijuuden kanssa. Toisinaan joudutaan tekemään asiakasta vähiten vahingoittava ratkaisu. Tästä voidaan nostaa esiin Gambrellin (2010,34) toteamat epävarmuus, resurssien puute ja tilanteiden ennakoimaton monimutkaisuus. Tämä saattaa olla on ristiriidassa sosiaalityön arvoihin ja etiikkaan nähden (Kokkonen ym. 2014, 230.)

Kokkonen ym. (2014, 242) puhuvatkin tutkimuksessaan sosiaalityön ”sveijkismistä”. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijät eivät varsinaisesti riko sääntöjä tai lakeja. He soveltavat sääntöjä luovasti etsien niistä aukkoja ja porsaanreikiä. He tunnistavat yhdessä asiakkaan kanssa järkeviä ratkaisuja järjestelmästä huolimatta ja järjestelmän omia resursseja hyödyntäen. Tässä vaaditaan Kokkonen ym. (2014, 242) mukaan myös työntekijän individuaalisia ominaisuuksia, älykkyyttä. Älykkyys on siten kietoutuneena ammatillisuuteen ja sen mukana tuomaan kykyyn ammatilliseen harkintaan.

Harkintavalta on tasapainoilua yksittäisen tapauksen ja yleisen tapauksen välissä. Tällöin sosiaalityöntekijän pohdittavaksi nousee kysymys siitä tuleeko yksittäisestä tapauksesta poikkeus yleisessä asian käsittelyssä ja siten asiaa punnitaan erilaisin kriteerein kuin muita samantyyppisiä tapauksia. Tässä nousee merkittäväksi seikaksi se kuinka päätös perustellaan asiakkaalle, esimiehelle ja muille asiakkaille. Miksi muita asiakkaita ei nosteta erityistapauksiksi? (Metteri 2013, 213; Sirvio ym. 2015, 249.)

Sosiaalityöntekijän rooli nousee esiin myös Evansin (2010,33) näkemyksessä siitä kuinka harkintaa harjoitetaan. Sosiaalityötä voi toteuttaa eri tavoilla. Evans jakaa tämän karkeasti kahteen luokkaan, de facto ja de jure. De facto merkitsee näkemystä, jossa sosiaalityöntekijällä on valta toimia harkinnan

mukaan. De jure taas merkitsee valtaa tehdä päätöksiä juridisin perustein. Sosiaalityöntekijä joutuu liikkumaan näiden kahdentyyppisen vallankäytön välillä suhteessa asiakkaaseen.

Miller ja Rose (Hänninen & Karjalainen 1997, 137–139) puhuvat kalkyloivasta asiantuntijatiedosta. Kalkyloiva asiantuntijuus on tarpeen tunnistamiseen liittyvää arviointia. Toisaalta he eivät pidä myöskään itsestään selvänä sitä kuka on asiantiedon asiantuntija. Kalkyloivaan asiantuntijuuteen liittyy budjettivallan käyttö. Vastuunalaisuus budjetista merkitsee vapautta käyttää varoja harkinnan mukaan. Budjetit kytkevät yksilön kalkyloinnin verkostoon. Miller ja Rose kytkevät asiantuntijuuden ja harkintavallan kalkyloivaan harkintaan ja palveluohjaukseen. Raunion (2009, 122) näkemyksen mukaan sosiaalityössä käytetään ammatillista tietoa. Tämä ammatillinen tieto koostuu teoriasta, tutkimuksesta ja käytännöstä. Informaatio on kasaantunutta ja sosiaalityöntekijän tehtävä on jäsentää se käyttöön.

Sosiaalityössä tapaa tehdä työtä on yhtä monta kuin työntekijöitäkin. Työntekijä valitsee kulloisenkin työtavan ja omalle persoonalleen ominaisen työtavan. sosiaalitoimiston eri työntekijöillä on lisäksi erilaiset positiot suhteessa valtaan. Sosiaalityöntekijät tekevät päätöksiä, ja näihin liittyy erityinen viranhaltijan päätäntävalta. Toisilla työntekijöillä, kuten sosiaaliohjaajilla, ei välttämättä ole päätöksenteon vastuuta. Näiden työntekijöiden työtapaa ja työmuotoa voi olla siten hyvinkin erilainen ilman vallankäytön rasitetta. Satu Vaininen (2011, 44) näkee myös sosiaalityöntekijöiden aseman erilaisena riippuen siitä, minkälaisessa sosiaalityön roolissa työntekijä on. Moniammatilliseen yhteistyöhön liittyvät erilaiset eri tieteiden väliset näkökulmaerot, mutta myös kilpailevan vallan ja valta-asemien väliset suhteet. Sosiaalityön rooli määrittelee sen kuinka työtä tehdään ja millä tavalla työntekijä käyttäytyy eri tilanteissa (Juhila 2006). Tämä merkitsee myös erilaisten vallankäytön mahdollisuuksia ja rajoituksia.

Stensson (Hänninen & Karjalainen 1997, 176) määrittelee sosiaalityöntekijän epäsuoran menettelyn asiantuntijaksi. Hän näkee, että sosiaalityöntekijälle ei ole määritelty sitä auktoriteettiasemaa, mikä esimerkiksi lääkäreille on myönnetty. Sosiaalityöntekijä tapaa ihmisiä heidän kodeissaan tai koulussa tai muussa professionaalille toiminnalle epätyypillisissä paikoissa. Siten sosiaalityöntekijä toimii eräänlaisena välittäjänä samoin kuin Lukes (2005) määrittelee sosiaalityöntekijän vallan agenttina.

## 2.6 Yhteenveto

Sosiaalityö on sidoksissa yhteiskunnan sosiaalipoliittiseen sosiaaliturvan malliin. Suomalainen yhteiskunnan olen määritellyt kahdella tapaa, Esping-Andersenin (1990) hyvinvointivaltiollisten regimien kautta ja Kososen yhteiskuntamallien kautta. Esping-Andersenin sosiaalidemokraattinen regimi kuvaa hyvin suomalaista yhteiskuntamallia, jossa palvelut ovat osana yhteiskunnan toimintaa ja yhteiskunnalla on suurempi vastuu yksilöstä. Kosonen (1998) jäsentää suomen kuuluvan osaksi pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntaa. Palvelut ovat universaaleja ja niitä säädellään vahvasti osana valtion sosiaalipoliittikka. Suomi on edelleen nähtävissä osana hyvinvointiyhteiskuntaa, vaikka pohjoismaisesta mallista on siirtymä Brittiläiseen hyvinvointimalliin, jossa palvelut ovat osana yksityistettyä toimintaa. Hyvinvointiyhteiskunta on mahdollistanut myös modernin byrokratian nousun.

Moderni byrokratia perustuu Max Weberin ajatuksiin tehokkaasta ja rationaalisesta byrokratiasta. Sosiaalitoimistot ovat osana tätä byrokratiata ja siten mukana hallinnallisessa koneistossa. Weberin byrokratia teoriassa merkityksellistä on hierarkisuus, tehokkuus ja toiminnan säännöt ja valvonta. Tämä koskee erityisesti julkista organisaatiota. Yhteiskunnan pysyvyyden kannalta tärkeiden virkamiesten, kuten poliisin, tuomareiden, sotilaiden ja verojen kantajien olemassaolo ja toiminta turvataan byrokraattisilla käytännöillä. Hyvinvointivaltiossa asiantuntijuus, byrokratia ja hallinta kietoutuvat poliittisen hallinnan ympärille. Tämän kohteena ovat yksittäiset päätökset, jotka koskevat yksilöitä, sosiaalityön asiakkaita.

Byrokratia tuo mukanaan tehokuutta ja tehokkuuden korostamista. Tehokkuuden ehdoilla edennyt sosiaalipoliittikka ja sosiaalipalveluiden tuottaminen ovat vaatineet kapitalistisen pääoman palveluiden rahoittamiseksi. Verotuksella ja sitä kautta erilaisilla tulonsiirroilla rahoitetut sosiaalipalvelut ovat osana markkinataloutta. Yksityistämisen ja ulkoistamisen johdosta sosiaalipalvelut ovat joutuneet osaksi kilpailutettuja palveluita. Perusajatuksena on ajatus mahdollisimman suuresta voitosta mahdollisimman lyhyessä ajassa. Haasteellisen tilanteesta on tehnyt se, että palveluiden järjestämisvastuun lisäksi julkishallinnolla on myös tuotanto-, sekä valvontavastuu. Tuloksellisuuden lisäksi nousee esiin poliittis-taloudellinen sosiaalityön painopistealueiden määrittelemine. Tällä säädellään taloudellisia resursseja erityyppisinä tulonsiirtoina tai painopistealueina.

Sosiaalityössä esiin nousevaa harkinnan käyttöä byrokratiassa voi luonnehtia parhaiten Lipskyn (1969) määritelmällä katutason byrokratiaksi. Sosiaalityölle tämä merkitsee sitä, että katutason

byrokratia on sosiaalipolitiikan käytännön toteutusta asiakassuhteissa. Sosiaalityöntekijät punnitsevat tilanteen, käyttävät harkintaa ja lopulta päätyvät ratkaisuun, josta tekevät päätöksen. Tässä sosiaalityöntekijät toimivat julkisen vallan agentteina, vallan välineellisinä toimeenpanijoina.

Sosiaalitoimistoissa käytetään harkintavaltaa asiakkaiden tilanteiden kohentamiseksi. Harkintavaltaan liittyy epävarmuus asiakkaan tilanteesta tai tilanne, jota ei ole ohjeistuksessa mainittu. Sosiaalityöntekijät tulkitsevat lainasäädäntöä ja käyttävät tilannekohtaista harkintaa. Säännöt, laki ja asiakastilanteiden syy-seuraussuhteet eivät ole välttämättä samalla linjalla etiikan ja moraalisen toimijuuden kanssa. Toisinaan joudutaan tekemään asiakasta vähiten vahingoittava ratkaisu. Sosiaalityöntekijän pohdittavaksi nousee kysymys siitä tuleeko yksittäisestä tapauksesta poikkeus yleisessä asian käsittelyssä.

Oheisessa kuvassa (Kuva 1) Olen pyrkinyt hahmottamaan harkinnan eri tasot sosiaalitoimistossa tehtävään harkintaan

#### **Yhteiskunnallinen taso**

- Hyvinvointivaltio
- Kansallinen ja globaali harkinta
- Poliitiikka
- Yhteiskunnan rakenteet
- Lainsäädäntö

#### **Harkintaa kehystävä taso**

- Byrokratia
- Hierarkisuus
- Talouden vaikutus
- Dokumentointi
- Tietojärjestelmät
- Olemassa olevat palvelut

#### **Ammatillisen harkinnan taso**

- Asiakkaiden kanssa tehtävät ratkaisut ja kohtaaminen
- Katutason byrokratia
- Arviointi ja harkinta
- Sosiaalityön suunnittelu
- Palveluiden järjestäminen

Kuva 1. Harkintaan liittyvät tasot.

### 3 TUTKIELMAN TOTEUTTAMINEN

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää sosiaalitoimiston työntekijöiden käsityksiin harkinnasta sosiaalihuoltolain muutoksen jälkeen. Nämä näkökulmat nousevat esiin sosiaalityön sisältä palveluiden hankkijoiden näkökulmasta, eikä ulkoapäin palveluntuottajien, tai asiakkaiden näkökulmasta. Nämä näkökulmat ilmentävät sosiaalityön arkea ja sosiaalityön lainsäädännön tulkintaa, sekä työntekijöiden käsityksiä muutoksesta itse osana muutoksen toteuttamista. Tässä luvussa käsittelen tutkielman toteuttamiseen liittyviä seikkoja.

#### 3.1 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen keskeinen tehtävä on tutkia pienen eteläsuomalaisen kunnan palvelujärjestelmää ja siinä tapahtuvia harkinnan mahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä työntekijöiden näkökulmasta. Sosiaalityön sisällä työntekijöiden päätökset ja harkinta palveluiden järjestämisestä sisältävät useita tekijöitä, jotka vaikuttavat päätöksiin tai harkinnan mahdollisuuksiin sosiaalityön asiakasprosessien aikana.

Tutkielmassani ei ole tarkoitus perehtyä lainsäädännön tulkintaan tai lainsäädännön muutoksiin erityisesti. Tutkimuksen ajankohta kuitenkin sijoittuu sosiaalitoimistojen toimintaa koskevien lainsäädäntöjen murrosvaiheeseen ja niiden muuttuessa, myös toiminta sosiaalitoimistoissa on muuttunut. Muutoksen kautta on helpompi jäsentää nykytilaa. Siten sosiaalihuoltolain uudistuminen näkyy vahvassa roolissa tämän tutkimuksen kontekstissa.

Tarkastelen aiheitani seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Miten sosiaalitoimen työntekijät käsittävät harkinnan mahdollisuudet palveluiden järjestämisessä?
- Mitkä asiat ovat helpottuneet tai vaikeutuneet sosiaalitoimiston työntekijöiden käsitysten mukaan, kun sosiaalihuoltolaki on muuttunut?

Tutkimuksen kannalta toinen tutkimuskysymys sisältyy ensimmäiseen kysymykseen, mutta nostaa esiin selkeämmin haasteet ja edut, joita muutoksen jälkeen on noussut esiin.

Tutkimusmenetelmäksi olen valinnut Fenomenografisen tutkimusotteen. Fenomenografia tarkoittaa ilmiön kuvaamista tai ilmiöstä kirjoittamista. Tutkimussuuntana tämä tutkimuksen metodi sijoittuu osaksi laadullisia tutkimusmenetelmiä. Fenomenografisessa tutkimuksessa tutkitaan *käsityksiä* tutkittavasta ilmiöstä (Metsämuuronen 2003, 175). Tässä tutkimustavassa ei keskitytä vuorovaikutuksen tutkimiseen, vaan keskitytään siihen, miten asiat nousevat esiin. Fenomenografiassa tutkimus keskittyy siihen, miten maailma ilmenee ja rakentuu ihmisten tietoisuudessa (Ahonen 1994, 114; Metsämuuronen 2008, 34–35).

### 3.2 Aineiston hankinta

Tutkimuksen aineisto on hankittu kunnan työntekijöitä haastattelemalla. Tarkemmin määriteltynä tutkimuskohteena ovat kunnan perusturvaosaston sosiaalitoimen asiakkaiden kanssa työskentelevien työntekijöiden *käsitykset*. Aineiston perusjoukko on siten sosiaalitoimen työntekijät. Aineistoa varten ole haastatellut koko perusjoukkoa, koska se oli haastatteluhetkellä hyvin rajattu ja pieni, 5 henkilöä. Työntekijöihin kuuluu kaksi sosiaalityöntekijää, erityissosiaalihojaaja, sosiaalihojaaja ja sosiaalipalvelupäällikkö. Haastatteluajankohdan aikana työryhmä lisääntyi kahdella työntekijällä, joita ei ole mukana haastattelun aineistossa.

Aineisto on kerätty kunnan perusturvaosaston työntekijöiden yksilöhaastatteluilla, sekä tiimipalavereiden äänityksiin pohjautuviin kertomuksiin. Haastattelut on toteutettu helmikuussa ja maaliskuussa 2016. Haastattelut toteutettiin avoimina haastatteluina. Alun perin ajattelin, että lähestyn tutkimustani kahdesta suunnasta: sekä työyhteisön sisältä osallistumalla osana työyhteisöä tiimipalaveriin, että ulkoapäin haastatellen muita työyhteisön jäseniä. Päädyin lopulta ratkaisuun, että tarkastelen tilannetta vain ulkoapäin toteuttamalla haastattelut. Lisäksi on helpompi eritellä tutkimustuloksia ja haastateltavien käsityksiä, kun ei ole itse mukana varsinaisessa aineistossa. Tiimipalavereiden aikana kerättyä aineistoa pidän kuitenkin esiymmärrystä laajentavana materiaalina.

Fenomenografisen tutkimusprosessin mukaisesti haastattelu on edellyttänyt syvähaastattelua, jossa syventäviä kysymyksiä saadaan aikaan haastateltavan edellisestä vastauksesta. Asiaan pureudutaan syventävin kysymyksin ja kysymykset muotoillaan vapaasti haastattelutilanteessa. (Ahonen 1994, 137.) Yksi tekemäni haastatteluiden piirteistä oli keskustelunomaisuus, joka mukaan ilmeni juuri



siinä, että edellinen vastaus tuotti haastattelijalle seuraavan kysymyksen (Hirsjärvi & Hurme 2008, 45–46). Haastattelussa on toimin aktiivisesti kuunnellen ja vastauksen jälkeen usein toistin saamani vastauksen tiivistettynä, jotta varmistuin että ymmärsin haastateltavan vastauksen. Samalla annoin haastateltavalle mahdollisuuden täsmentää ja tarkentaa vastaustaan. Haastattelua ei strukturoitu etukäteen valmiiksi, mutta käytin hyväkseni tutkimusongelman teoreettisten näkökulmien perusteemoja (Liite 1), joita pidin taustalla ajatuksissa. Näiden teemojen kautta lähdin liikkeelle uudelleen hetkistä, jolloin haastateltava ei tuottanut aineistoa edellisestä aihealueestaan. Pyrin kuitenkin välttämään tarpeetonta johdattelua.

Tutkimushaastattelut äänitettiin matkapuhelimen äänitystoiminnolla. Ennen aineiston analyysiä, äänitetty haastattelu on purettu litteroimalla. Ahonen (1994, 140) pitää tärkeänä, että fenomenografisessa tutkimuksessa litterointi on tehtynä sana sanalta vivahteiden säilyvyyden vuoksi. Tutkimuksessani toteutin litteroinnin peruslitterointina sana sanalta ilman, että siinä keskitytään puheen nyansseihin tai muihin sävyihin. Aineiston luotettavuutta ja laatua parantaa se, että aineiston on litteroinut sama henkilö kuin haastatellut (Hirsjärvi & Hurme 2001, 185).

Aineiston analyysiä varten ei tarvittu toissijaisia tai täydentäviä menetelmiä. Litteroidun aineiston tulostin paperisiksi arkeiksi, joita tuli lopulta 45 liuskaa A4 kokoiselle arkille tulostettuna. Tulostettu litteroitu aineisto oli valmis analysointia varten.

### **3.3 Fenomenografia tutkimusmenetelmänä**

Fenomenografia tarkoittaa ilmiön kuvaamista tai ilmiöstä kirjoittamista. Tutkimussuuntana tämä tutkimuksen metodi sijoittuu osaksi laadullisia tutkimusmenetelmiä. Fenomenografiassa tutkimus keskittyy siihen, Miten maailma ilmenee ja rakentuu ihmisten tietoisuudessa. (Ahonen 1994, 114; Metsämuuronen 2008, 34–35). Metsämuuronen (2003, 175) kuvaa Fenomenografista tutkimusta strategiana, jossa tutkitaan henkilöiden käsityksiä erilaisista asioista. Nämä saattavat erota monellakin tavalla eri ihmisten välillä. Tähän saattaa olla syynä esimerkiksi ikä, koulutustausta, kokemukset ja sukupuoli. Fenomenografisen tutkimuksen tavoitteena on luoda teoria tutkittavasta ilmiöstä, kuvauskategoria järjestelmä tai tulosavaruus, kuten Metsämuuronen (2008) asian esittää.

Fenomenografia on kehitetty opiskelun tutkimukseen. Ference Marton (1986, 28) kehitti tutkimustavan nimenomaan pyrkimyksenä tutkia erilaisia käsityksiä opiskelusta. Menetelmä on kehitetty kasvatustieteen parissa, mutta soveltuu myös erilaisten käsitysten ja näkemysten erojen tutkimiseen muilla tieteen aloilla (Ahonen 1994, 117).

Fenomenografisen tutkimuksen ihmiskäsitys perustuu siihen että ihminen nähdään ajattelevana ja kokonaisvaltaisena olentona. Ihmisen toiminta ja ajattelu on kvantitatiiviseen tiedonmuodostukseen ja analyysiin liian kokonaisvaltaista, minisäikeistä ja subjektin tietoisuuteen kytkeytyvää. Lisäksi tutkijan oma subjektiivisuus, aiempi tieto ja ymmärrys, sekä odotukset vaikuttavat hänen tahtomattaankin tutkimiseen. Tämä on hyvä tiedostaa, sillä ne vaikuttavat aineiston hankintaan ja johtopäätöksiin. Hallittu subjektiivisuus on yksi tiedonhankinnan luotettavuuden takeista. (Ahonen 1994, 122.)

Fenomenografisessa tutkimuksessa on yhtymäkohtia fenomenologiseen tutkimukseen ja filosofiaan. Fenomenologinen tutkimus tutkii sitä, minkälainen kokemusmaailma tutkittavilla ihmisillä on ilmiöstä. Tämän näkemyksen mukaan on fenomenologis-filosofisessa suuntauksessa yksilöillä, eli tutkittavilla oma subjektiivinen todellisuutensa, jota tutkija tutkii. Fenomenografisen näkemyksen mukaan ilmiöllä ei ole subjektiivista erillistä kokemusmaailmaa. Samasta ilmiöstä voi kyllä olla erilaisia käsityksiä, mutta nämä ilmentävät samaa todellisuutta, josta ihmiset ovat ajattelullaan muodostaneet oman käsityksensä asioista. Siten fenomenografisen tutkimuksen tutkimuksellinen ontologia eroaa olennaisesti fenomenologisesta lähestymistavasta. (Ahonen 1994, 116; Marton 1986, 32.)

Fenomenografinen tutkimus etenee Ahosen (1994, 115) mukaan karkeasti seuraavanlaisten vaiheiden kautta:

1. Tutkija kiinnittää huomionsa tutkittavaan kohteeseen.
2. Tutkija perehtyy asiaan ja siihen liittyviin käsitteisiin
3. Tutkija haastattelee henkilöitä, jotka ilmentävät erilaisia *käsityksiä* asiasta.
4. Tutkija luokittelee käsitykset niiden merkityksen perusteella, sekä jatkojalostaa käsityksiä kokoamalla niistä abstraktimpia merkitysluokkia.

Fenomenografisessa tutkimuksessa tutkijaa kiinnostaa erityisesti aineistosta nousevien merkitysten laadullinen erilaisuus, eikä niiden määrä tai edustavuus tietyssä joukossa. Merkityskategorioiden

sisältämä ilmaisujen määrä ei ole senkään takia merkityksellinen, koska laadullinen tutkimus kohdistuu usein niin pieneen määrään tutkimushenkilöitä. (Ahonen 1994, 127.)

### 3.4 Analyysi

Fenomenografisen analyysin tekemiseen on esitetty useita erilaisia tapoja, sekä määritelmiä siitä kuinka analyysi tehdään. Analyysin vaiheita on erityyppisissä tutkimuksissa toisistaan eroavia määriä. Analyysi voidaan jakaa kolmeen (Häkkinen 1996), neljään (Niikko 2003) viiteen, (Pesso 2004) tai jopa kuuteen (Pihlainen 2006) vaiheeseen. Vaiheiden määrään vaikuttavat aineisto, sekä tutkijan näkemys siitä, miten hän määrittelee aineiston analyysin vaiheet. Pesson tutkimuksessa eritellään tutkimuksen lukeminen ja merkitysyksiköiden etsiminen, kun taas Niikon tutkimuksessa nämä kuuluvat samaan tutkimuksen vaiheeseen. Riippuen tutkijoiden näkemyksestä tutkimuksen eri vaiheet saattavat mennä toistensa kanssa limittäin.

Tämän tutkielman aineiston analyysissä olen pyrkinyt noudattamaan nelivaiheista analyysiä Niikon (2003) tutkimuksen mukaisesti. Analyysi etenee spiraalin omaisesti siten, että tutkija palaa ensimmäiseen vaiheeseen uuden analyysin vaiheen aloitettuaan (ks. kuva 2).

1. Ensimmäisessä vaiheessa tutkija lukee aineistoa (ks. kuva 1, tekstikorpus) läpi useaan kertaan pitäen mielessään tutkittavana olevaa ilmiötä. Lukemisen aikana tutkija jäsentää aineiston rakennetta ja sisältöä. Tähän liittyy muistiinpanojen tekeminen alleviivauksin ja reunamerkinnoin. Litteroidusta aineistosta erotellaan tutkimuskysymyksen kannalta merkitykselliset näkökulmat (ks. kuva 2, segmentointi ja koodaus), joita litteroidusta tekstistä nousee esiin.

Tämän vaiheen aikana keräsin yksittäiset käsitykset, merkitysyksiköt omaa tiedostoonsa ja koodasin ne numeroiden samalla litteroituun tekstiin mahdollista myöhempää aineiston hyödyntämistä varten. Tämä siitä syystä, että pystyin myöhemmin palaamaan siihen asiayhteyteen takaisin, josta kyseinen merkitysyksikkö oli irrotettu. Koodattuja merkitysyksiköjä (ks. kuva 2, koodihaun tulos) löytyi lopulta 292 kappaletta, jotka merkitsin juoksevalle numerolle siinä järjestyksessä missä ne esiintyivät litteroidussa aineistossa.

2. Toisessa vaiheessa tutkija pyrkii hahmottamaan merkitysyksikköjen suhdetta toisiinsa luokittelemalla niitä eri teemojen alle (ks. kuva 2, uudelleen koodaus). Tämä luokitteleminen

tapahtuu ryhmittelemällä merkitysyksikköjä niiden erojen ja yhtäläisyyksien avulla. Martonin (1986) näkemyksen mukaan fenomenologiseen analyysiin kuuluu se, että aineiston, eli haastateltavien väliset rajat pyritään poistamaan ja että huomio keskittyisi aineistosta löydettyjen merkitysyksikköjen joukkoon. Merkitysyksikköjen joukko koostuu tutkimuskysymysten kannalta merkityksellisistä ilmauksista, joita aineistosta saadaan esiin. Nämä merkitysyksiköt on usein puettu kielellisten ilmausten sisään.

Lajittelin yksittäisiä käsityksiä eri teemojen alle. Samalla pelkistin aineistossa olevia virkkeitä helpommin käsiteltävissä olevien käsitteiden mukaisesti.

*49. kaikki tiedot valmiina et sä pääset ninku katsomaan mitä on ollu. Se kaikki taustatieto. (Tiedon tavoitettavuus.)... tää olis ehkä vähän apua siihen byrokratiaan. (Byrokratia)*

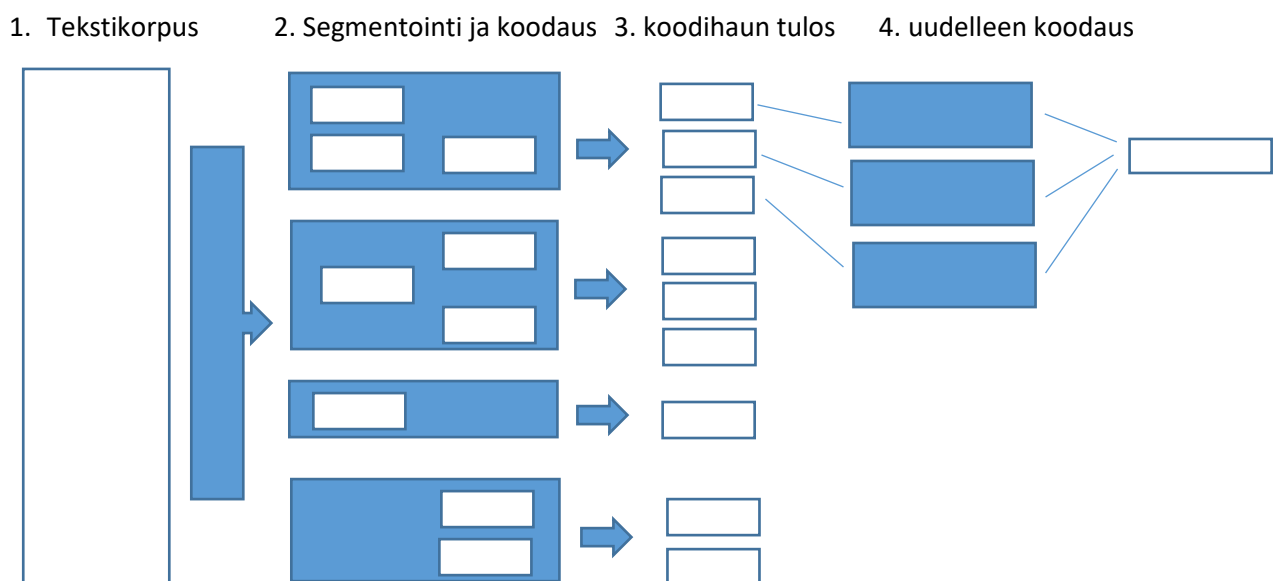
Jotkin merkitysyksiköt saattoivat pitää sisällään myös toiseen teemaan liittyvän merkityksen kuten yllä olevassa esimerkissä. Näissä tilanteissa kopioin tekstin kuuluvaksi myös tämän uuden teeman alle. Samalla poistui tieto haastateltavasta. Merkitsin kunkin merkitysyksikön kuitenkin edelleen numerolla, jotta sen löytäminen olisi jatkossa mahdollisista. Tässä vaiheessa muodostin oman tiedoston merkitysyksiköille, ja tulostin sen lukemisen helpottamiseksi. Tuloksissa oli tässä vaiheessa analyysiä paljon samanlaisia ilmaisuja tai toistoa yhden teeman alla. Tiivistin tuloksia siten, että poistin päällekkäiset tai samaa tarkoittavat käsitykset. Säilytin kuitenkin alkuperäisen tiedoston, jossa kaikki teeman alle kuuluvat merkitysyksiköt olivat havaittavissa.

3. Kolmannessa vaiheessa pyritään muodostamaan kategorioita merkitysyksiköiden välisten yhtäläisyyksien perusteella. Ilmaisut ja niiden sisällä pitämät merkitysyksiköt liitin kunkin teeman alle. Samalla yhdistelin teemoja, jotka olivat samansuuntaisia ja joissa oli yhtenevyyksiä. Tämä selkeytti rajankäyntiä eri kategorioiden välillä. Tässä vaiheessa käänsin merkitysyksiköt myös yläkäsitteeksi kysymällä itseltäni kysymyksen, millainen tämä käsitys on. Merkitysyksiköstä muodostin passiivimuodon jotta siitä katosi haastateltavan minä muoto, eikä näkemyksen tuottajaa pystynyt tunnistamaan. Tämä selkeytti käsityksen yhdenvertaistamisessa yksittäisten merkitysyksikköjen suhteen. Tähän liittyi jo paljon omaa tulkintaani tutkittavasta käsityksestä. Myös alkuperäisen tekstin konteksti oli otettava

huomioon tässä vaiheessa. Siten tulkinta saavutti sen merkityksen, joka haastateltavalla oli omassa narratiivissaan ollut. Näin eri kategorioiden ominaispiirteet nousivat esiin. Työskentelyn aikana jouduin purkamaan merkityskategoriat useaan kertaan ja määrittelemään ne uudelleen, jotta sain kunkin merkityskategorian määriteltä.

4. Neljännessä vaiheessa kategorioita pyritään selkiyttämään ja löytämään kategorioiden välisten suhteiden selkiytyminen. Tässä vaiheessa tutkijalle alkaa muodostua käsitys ydinkategorioista. Ydinkategoriat määrittyivät sen mukaisesti, mikä merkitysyksiköistä oli ollut vallitsevin merkitysyksiköiden keskuudessa kunkin teeman kohdalla. Ydinkategorioiden kautta selvensi rajankäyntiä eri kategorioiden kesken. Toisinaan jouduin pohtimaan rajatapausten kohdalla, mihin kategoriaan eri merkitysyksiköt kuuluivat.

Ydinkategorioiden perusteella määrittelin aineistosta muodostuvat kuvauskategoriat. Kuvauskategorioiden muodostumisessa jouduin purkamaan osan aiemmista kategoriasta osiin ja tarkistamaan niiden suhdetta aiempaan kokonaisuuteen. Lopulta päädyin kahdeksaan (8) kuvauskategoriaan. Näiden tulosten sisäkkäisyys ja toistensa suhde toisiin oli kuitenkin limittäinen. Kuvauskategoriat olivat alisteisia toisilleen mutta myös rinnasteisia. Fenomenografisen analyysin viimeisessä vaiheessa on tarkoitus rakentaa haastateltavien käsityksiä kuvaavat kuvauskategoriat. Tämän lisäksi niistä johdetaan tutkimustulokset ja kuvauskategorioiden yhteydet sekä toisiinsa että teoriaan. (Valkonen 2004, 54.)



Kuva 2. Kaaviomalli analyysistä. (Ahonen 1994, 175)

### 3.5 Tutkimuksen eettiset näkökohdat ja luotettavuus

Tutkimuksen tekemisessä tutkijan tulee noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä. Tähän ohjeistaa Tutkimuseettinen neuvottelukunta, jonka suositusten mukaisesti olen pyrkinyt tekemään myös tämän tutkielman. Myös tutkimusta tekevän valinnat eri tutkimuksen vaiheissa ja tapa tehdä tutkimusta on yhtenä tutkimuksen luotettavuuden mittareina. Tutkimuksen tekeminen vaatii huolellisuutta ja tarkkuutta, sekä rehellisyyttä. (Tenk.fi 2014.)

Tutkimuksen aineisto on kerätty pienestä työyhteisöstä, jonka vuoksi on jätetty yksilöimättä aineistonäytteet tulosluvussa. Koska työyhteisö on pieni ja kunnan koko on pieni, myös kunnan nimi on jätetty mainitsematta tässä raportissa eettisyyteen perustuen. Tästä syystä nimitän tutkimuksen kohteena olevaa kuntaa vain kunnaksi. Pyrin keskittymään tutkimuksessa henkilöiden sijasta tutkittavaan ilmiöön. (Kuula 2011, 138.)

Aineiston hankinta on edellyttänyt tutkimuslupaa. Tutkimuslupa ja virallinen menettely on toteutettu tutkimuseettisten ohjeiden mukaisesti (Tenk.fi 2014). Tätä varten on hankittu tutkimuslupa kunnan sosiaalipalvelupäälliköltä, joka myöntää tutkimusluvut oman osastonsa asioihin liittyviin tutkimuksiin. Tutkimuslupaa ei ole julkaistu tämän tutkielman yhteydessä, koska kunta on pieni tutkimusluvasta kävisi ilmi tutkielman aineiston henkilöllisyydet. Tutkimuslupa on haettu kirjallisesti ja se on myönnetty syksyllä 2015. Samoin olen pyytänyt jokaiselta haastateltavalta henkilökohtaisen suostumuksen tutkimusta varten ja samalla esitellyt tutkimusta pääpiirteissään. Jokaiselle haastateltavalle on todettu haastattelun olevan vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja siten haastattelu on mahdollista keskeyttää missä tahansa vaiheessa. Luottamuksellisuuteen liittyvät seikat on käyty läpi haastateltavien kanssa ennen haastattelua. (Kuula 2011, 58, 182.) Kukaan haastateltavista ei keskeyttänyt haastattelua.

Tutkimusmenetelmän ja tutkimusaineiston merkitys on suuri tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. Tutkimusmenetelmän tulee sopia tutkittavan ilmiön tutkimiseen ja aineisto tulee olla riittävän laaja tutkimusmenetelmän käyttöä varten. Myös aineiston kerääminen edellyttää normaalin tutkimuksen tekemiseen liittyvää etiikkaa ja luottamuksellisuutta. Tätä tutkimusta varten aineiston henkilöiden yksittäiset vastaukset on anonymisoitu tutkimuksen analyysin aikana. (Kuula 2011, 143.) Myös tutkielmani tulosluvuissa aineistonäytteet on jätetty yksilöimättä, koska aineiston koko oli pieni. Päädyin tähän ratkaisuun siitä syystä, että tulosten henkilöityminen olisi mahdollisimman vähäistä.

Laadullisen tutkimuksen mittarina toimii tutkimuksen validiteetti. Tämä merkitsee sitä, että tutkimuksen teoreettinen viitekehys vastaa tutkimuksen kysymyksiin ja on verrannollinen tutkimuksen tuloksiin. Samoin tutkimuksen aineiston kerääminen, tulokset ja niiden tulkinnan tulee vastata tutkimuskysymyksiin. (Eskola ja Suoranta 1998, 212–214.)

Tutkimuksessani oma lähtökohtani tutkijana on olla itse osa tutkittavaa työyhteisöä. Oma kokemukseni sosiaalityössä yli kolmen vuoden ajalta ja sitä edeltänyt noin 10 vuoden ajanjakso lastensuojelun laitoksen ohjaajan työssä on tuonut reilusti näkökulmaa nykyiseen työhön. Päädyin tekemään tutkimuksen haastatteleamalla työyhteisöni jäseniä. Tein tämän ratkaisun kahdesta syystä. Ensinnäkin aikataulun suhteen oma tutkimukseni materiaali olisi kasvanut liian suureksi suhteessa pro gradun laajuiseen työhön nähden. Toiseksi tutkijan positioni on helpommin hallittavissa ulkoapäin tehdyssä haastattelijan roolissa. Haastatteluissa tutkijan positio on olla ulkopuolinen ja mahdollisimman objektiivinen. Tämä tuo haasteen tutkimuksen kannalta, koska tutkittavien kanssa on tutkijalla jo työyhteisön kautta henkilökohtainen suhde. On kuitenkin tärkeää tiedostaa olevansa osa työyhteisöä ja omaavansa myös mielipiteitä ja asenteita. Tutkijan on myös hyvä tiedostaa olevansa suhteessa työyhteisön jäseniin ja tutkittavaan aiheeseen. Eskolan ja Suorannan (1998, 15–24) mukaan tutkittavan näkökulma otetaan huomioon kenttätöissä, jolloin objektiivinen näkökulma tutkittaviin ja tutkimusaineistoon syntyy oman subjektiivisuuden tunnistamisen ja tunnustamisen jälkeen. Työyhteisön jäsenten tunteminen toisaalta on auttanut muodostamaan luottamuksellisen suhteen haastateltavien ja haastattelijan välille, jolloin haastattelutilanteeseen tuo oman merkityksen tutkija ja haastateltavan suhde. Näin on päästy haastattelussa suoraan tutkimusaiheeseen. Olen pyrkinyt toteuttamaan haastattelut mahdollisimman neutraalisti ilman, että haastateltavien entuudestaan tunteminen näkyisi haastatteluissa.

On kuitenkin tärkeää tiedostaa olevansa osa työyhteisöä ja omaavansa myös mielipiteitä ja asenteita suhteessa työyhteisön jäseniin ja tutkittavaan aineeseen. Näiden on vaara esiintyä johtopäätöksissä ja pohdinnassa. Myös tutkijan ennakkoasenteet ja tutkijan oma taustatieto on vaarassa ajautua tutkimuksen johtopäätöksiin ja tuloksiin. Tutkijan pitäytyminen mahdollisimman objektiivisena ja avoimena tutkimustuloksille antaa analyysille ja tutkimustuloksille tilaa nousta esiin. (Ahonen 1994.) Tutkimusta tehdessä jouduin kuitenkin tekemään arvovalintoja sen suhteen miten tutkimustuloksissa tai johtopäätöksissä taustatiedot ja subjektiivinen näkemykseni nousee esiin. Tämä heijastuu erityisesti johtopäätöksiin, joissa olen käyttänyt hyväksi tutkimuksen aineiston esiymmärrystä. Samoin oma mielenkiintoni ohjasi joitakin tutkimuksessa esiin nousseita teemoja haastatteluissa. Nämä seurasivat kuitenkin uskollisesti tutkimuksen tarkoitusta.

Eskolan ja Suorannan (1998, 211) mukaan on tärkeää myöntää, että laadullisessa tutkimuksessa tutkija on tutkimuksen keskeinen tutkimusväline ja hän on itse pääasiallinen luotettavuuden kriteeri. Tutkijan oman toiminnan kuvaus tutkimuksen tekemisen prosessista, sekä tutkimuksen vaiheiden kuvaus tuo tutkimukselle luotettavuutta, mutta myös nostaa tutkimuksen eettistä arvoa. Lukija pystyy siten seuraamaan tutkijan tekemiä ratkaisuja.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen yleistettävyys ja edustettavuus on asetettu kyseenalaiseksi viime vuosina. Samoin siitä, että menetelmällä saaduista tuloksista olisi mahdollista johtaa ratkaisuja käytännön ongelman ratkaisutilanteisiin (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 189; Eskola & Suoranta 1998). Kritiikki kohdistuu erityisesti siihen, voidaanko tutkimustuloksista johtaa päätöksiä siihen, onko jokin oikea tai väärä (Metsämuuronen 2003, 176). Tässä tutkimuksessa ei myöskään ole tarkoitus asettaa tutkimustuloksia arvoasteikolle. Tutkimuksen tulokset ja aineisto ovat arvopohjaltaan neutraaleja.



## 4 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa esittelen analyysini tulokset horisontaalisen kuvauskategoriajärjestelmän mukaisesti. Horisontaalinen kuvauskategoria tarkoittaa sitä, että kuvauskategoriat ovat samanarvoisia ja erot muodostuvat sisällöllisistä eroista. Lisäksi sisällölliset erot ovat suhteessa samanarvoisia, mutta laadullisesti erilaisia. Olen nimennyt kunkin alaluvun otsikon kuvauskategorian mukaisesti. Tämän jälkeen esittelen erilaiset tavat analyysin tulosten mukaisesti, joilla ilmiötä voidaan käsittää. Joissakin aineistonäytteissä olen lisännyt sulkuihin aineiston kontekstiin kuuluvan ilmauksen, joka täsmentää lukijalle, mistä aineistonäytteessä on kyse, tai mihin kontekstiin ilmaus kuuluu.

Tulosten kuvauskategoriat ovat seuraavat: **Toiminnan muutokseen liittyvät merkitykset, Tarpeisiin vastaamisen merkitys, Asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys, Työhön liittyvän vuorovaikutuksen merkitys, Työntekijöiden erilaisten roolien merkitys, käsitys palveluiden hankkimisesta, Resurssien merkitys sekä Työhön vaikuttavat seikat.** Seuraavaksi käyn läpi kunkin kuvauskategorian yksitellen. Kuvauskategorioiden esittämisjärjestys ei ole merkityksellinen, paitsi viimeisen kategorian kohdalla, jossa vastataan jälkimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli mitkä asiat ovat helpottuneet tai vaikeutuneet sosiaalitoimiston työntekijöiden käsitysten mukaan, kun sosiaalihuoltolaki on muuttunut. Olen nimennyt tämän työtä edistäviin tai ristiriitoja aiheuttaviin seikkoihin.

### 4.1 Toiminnan muutokseen liittyvät merkitykset

Ensimmäisenä merkitysluokkana nostan esiin sosiaalityön ja sosiaalitoimiston toimintaan ja käytänteisiin liittyvät muutokset. Näiden paino analyysin tuloksissa oli merkittävässä osassa. Niiden rooli eri työtehtävissä ja työn vaiheissa painottui eri tavoin. Keskeisenä seikkana niissä esiintyi suoraan työhön vaikuttavat merkitykset.

Sosiaalitoimiston työntekijöiden käsityksen mukaan sosiaalityön luonne muuttui lakimuutoksen myötä hieman toisenlaiseksi. Lakimuutoksen jälkeen sosiaalitoimiston työtapoja muutettiin useaan otteeseen. Merkittävimmät muutokset kohdistuivat erityisesti dokumentointiin, mutta myös yleiseen näkemykseen työstä. Dokumentoinnin muutos näkyi rinnakkain voimaan tulleen asiakasasiakirjalain (Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015) myötä. Työskentely ja harkinta palveluiden

tarjoamisessa muuttui palveluperusteiseksi (Kokkonen ym. 2014; Kosonen 1987). Samoin työskentelyn aloitus muuttui arviointien kautta tehtäväksi työksi.

*Aluks toimittiin yhdellä tavalla, sit muutettiin toimintatapaa ja nyt on taas muutettu toimintatapaa.*

*kans lisänny sitä, koska näitä asiakkaita on huomattavasti enemmän kenen kohdalla näitä arviointeja pitää suorittaa.*

*aikasemminki on ohjattu perheneuvolan palveluihin peruspalveluihin ja että he saa palveluita jos tarvitsee. On sellane painostus, että nyt sun pitäis keksiä jotain palveluita.*

*Vaan tuntuu siltä, et se on muuttunut.*

Aineiston perusteella työn muutokseen vaikuttavia tekijöitä ei vielä osattu eritellä tarpeeksi hyvin, sillä lain voimaantulosta oli niin lyhyt aika. Muutoksia sosiaalitoimiston työskentelyssä tehtiin useaan otteeseen, kun ymmärrys lain tulkinnasta kohdistui konkreettisiin työtehtäviin. Työn muutos määriteltiin edellä mainitun kuvauksen mukaisena epämääräisenä tunteena, että toiminnassa on tapahtunut muutos. Tämä tunne näkyi epätietoisuutena ja epävarmuutena toimintatavoista. Käsitys siitä, että työhön on tullut sekavuutta ja lain sanelema pakko olivat lisänneet näkemystä siitä, että työssä on muutoksia.

Toisena työhön vaikuttavana merkityksenä nousi esiin palveluiden kesto. Arviointien toteuttaminen määräajassa ja erityisesti määräajassa harkitun ratkaisun asiakkuuden aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä näyttäytyi marginaalisena, mutta merkittävänä analyysissä. Kolmen kuukauden määräajan siirtyminen palvelutarpeen arviointeihin ja tarve myöntää harkinnanvaraisia palveluita lyhytkestoisesti heijastui monissa käsityksissä. Käsitykset nousivat esiin eri yhteyksissä, mutta niitä verrattiin myös aiempaan lastensuojelutarpeen selvityksen työmuotoon. Kolmen kuukauden määräaika koettiin toisinaan myös liian lyhyeksi arviointiajaksi.

*meil on paineet siihen et niitä palveluja ei voi jatkaa mahottoman pitkästi.*

*Ei oo aikasemmin tarvinnu tehdä tätä ninku palvelutarpeen arviointia ja tääl on päätös siitä ja mulla on kolme kuukautta aikaa tehdä se arviointi ja sen sellaista.*

*Palvelut on lyhytkestosta ja ne päätetään mahdollisimman pikaisesti.*

Palveluiden kesto nähtiin myös asiakkaan näkökulmasta, jolloin siihen heijastui myös positiivisia näkökulmia. Palvelu koettiin, että se voitiin ottaa vastaan toistaiseksi. Asiakkaiden oma näkemys asiakkaaksi ajautumisen suhteen käsitettiin monella tapaa. Asiakkaan oma näkemys tilanteeseen otettiin huomioon ja siten pyrittiin löytämään yhteinen näkemys asiakkuudesta. Tämä voidaan nähdä rinnakkain Juhilan (2009) asiakkaan kanssa tehtävän yhteisen suunnan kanssa kumppanuusroolin kautta.

*Että meistä tulee asiakas vaan siksi, että meissä olis nyt joku vika, joku ongelma, vaan että tää on nyt ehkä lyhytkestoinen tuentarve.*

Merkittävänä muutoksena sosiaalihuoltolaissa nähtiin asiakkaiden lisääntyminen. Tämä näkyi erityisesti aikuissosiaalityön asiakkaissa. Nämä asiakkuudet nousivat analyysin perusteella esiin palvelutarpeen arvioinnin kautta ja työllistämishajaajan toimenkuvan perustamisen myötä. Myös terveydenhuollon kautta ohjattiin joitakin asiakkaita uusina. Työttömyyteen tarttuminen kunnan oman strategian mukaisesti toi näkyviin selkeän uuden asiakasryhmän, pitkäaikaistyöttömät. Tämän asiakasryhmän tiedostettiin olevan olemassa, mutta heidän kanssaan työskentely terävöittyi sosiaalihuoltolain muutoksen ja työllisyysohjaajan vakanssin perustamisen myötä.

*Vahvistanu siinä mielessä tota on tieto minkälaisia nää pitkäaikaistyöttömät on ja mitkä ne syyt ovat tota siellä pitkäaikaistyöttömyyden takana.*

*Et pitääkö vanhemmille tehdä tai tän tyypistä, että ninku se kattaa enemmän asiakkaita ehkä mitä aiemmin.*

Kaikkien haastateltavien vastauksissa oli näkemys sosiaalihuoltolain vaikutuksesta dokumentointiin. Dokumentointi näyttäytyi limittäisessä suhteessa sen kanssa kuinka samanaikaisesti tuli voimaan myös asiakasasiakirjalaki (Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015). Tämän lain koetaan tekevän työstä liian byrokraattisen ja lisäävän byrokratiaa työskentelyssä. Kirjaamisen koettiin myös lisääntyneen. Tähän liitettiin näkemys työmäärän lisääntymisestä. Työmäärää lisäsi myös entistä tarkemmat ohjeistukset lain mukaisesta dokumentoinnista.

*Ninkun jokaisesta pitäis kirjata ja kirjottaa*

*Et kirjataanko lastensuojeluun, kirjataanko aikuis- ja perhetyöhön*

*On edelleenkin kysymysmerkki et mitä kirjataan ja kenelle kirjataan*

Myös epäselvyys siitä, mihin asiakkuuteen asiakkaan kanssa työskentely kuului, nähtiin epäselvänä. Kirjaamisen epäselvyys ja asiakkuuksien määrittelyn epäselvyys heijastui voimakkaasti tuloksissa dokumentointiin. Tähän vaikuttaa myös se, että työskentelymalli on yhdenmisen sosiaalityön malli, jolloin saman työntekijän voi olla vaikeaa eritellä asiakkuutta (Kemppainen ym. 2010, 61). Epäselvyys näkyi myös siinä, mitä asioita tulisi kullekin asiakkaalle kirjata, jotta kirjaaminen vastaisi tarkoitustaan.

*Tää johtuu siitä, näist risteävistä näkemyksistä tai ristiävistä ohjeista mitä ollaa saatu että ku ollaa opittu yks kirjausmalli ni ollaa siirryttyki toiseen. Ja sitä välttämättä se joku ei oo siirtyny samassa aikataulussa siihen uuteen kirjaamismalliin.*

Analyysin tuloksissa näkyi pohdinta sen suhteen, millä perusteella voidaan harkinnanvaraisia palveluita myöntää. Joillekin palveluille oli tarkat kriteerit ja ohjeistukset, mutta toisissa palveluissa oli harkittava tilannekohtaisesti palveluiden myöntämistä, tai ainakin kriteerit olivat väljemmät. Tulosten perusteella tämä aiheutti ristiriitoja työntekijälle, mutta oli myös osa työskentelyn toimintatapaa. Kriteerit kulkevat limittäin harkinnan kanssa. Analyysin perusteella nousi esiin tilanteita, joissa on hyvä olla tarkat kriteerit, jotta harkinta asian suhteen on selkeämpää. Esiin nousi myös tarve laajalle harkinnalle, jonka avulla kyettiin löytämään asiakasta parhaiten tukeva ratkaisu, kuten Lipskykin (1969, 5–27) asian näkee.

*No se että pitää todella tarkkaa harkita niitä palveluiden myöntämistä, että kenelle myönnetään ja missä määrin myönnetään ja millä kriteereillä myönnetään.*

*lastenhoitoapu ja kodinhoitoapu, ni siin on hyvinkin tarkat kriteerit.*

*No, kriteerit on tietysti hyvä, mutta toisaalt ne on myös ninku haastava laittaa ja asettaa.*

Kriteerit toimivat myös kynnyksenä harkinnan ja ei-harkinnan välillä. Monitahoisessa harkinnassa saatetaan joskus päätyä tilanteeseen, että ratkaisu jätetään tekemättä, koska asiakkuudelle ei ole perusteita. Tämä muutoksen näkökulma nousi erityisesti esiin sosiaalihuoltolain muutoksen jälkeen. Asiakkuuden kriteerit muuttuivat.

*millä kriteereillä vo tarjota matalankynnyksen palvelua vai voiko niitä tarjota.*

*niille joiden kriteerit ei oo täyttyny lastensuojelun lain mukaa, ni nythän ne periaattees, siin mieles nousee ninku asiakasryhmä, joka ei oo ennen ollu sosiaalitoimen palvelu, palvelujen alla.*

Sosiaalitoimiston toimintaan liittyi merkityksellisellä tavalla byrokratia. Tulosten perusteella byrokratia nähtiin vaivalloisena, työtä hankaloittavassa ja hidastavassa merkityksessä. Byrokratiaa ei nähty tehokkuutta lisäävänä elementtinä, eikä tuottavuuteen tähtäävänä. Byrokratian käsitettiin hidastavan ja jäykistävän työskentelyä sekä kapeuttavan harkinnan mahdollisuuksia toisin kuin Weber (1980) tarkoitti.

*Ylipäättänsä mä ajattelen tätä byrokratiaa. Se on mun mielestä aina, et se tekee työstä vaikeampaa.*

*sosiaalihuoltolain myötä tullut lisää byrokratiaa.*

Byrokraattisuuden lisääntymiseen liitetään myös lakiuudistusten merkitys. Uuden sosiaalihuoltolain yhteydessä uudistui myös laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista ja nämä lain muutokset kietoutuivat toisiinsa käsityksenä byrokratian lisääntymisestä. Siten dokumentointi ja lakiuudistukset ovat sidoksissa toisiinsa.

*asiakasasiakirjalaki tekee työstä liian byrokraattisen*

*tuntee lain ja tulkinta niitä, miten sä dokumentointi pitäis tapahtua, että se jotenkin, asettaa kans vähän enemmän pakotteita.*

Sosiaalihuoltolain uudistumisen aikaan koettiin useita merkittäviä muutoksia. Analyysin tulosten perusteella jaoin muutokset kahteen osa-alueeseen: perhetyön muutoksiin ja lakiperusteisiin

muutoksiin. Sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä muutettiin useita lakeja samanaikaisesti. Osa lakiuudistuksista tuli voimaan jo, jonkin verran aikaisemmin, kuten vanhuspalvelulaki. Lakimuutokset, joiden käsitettiin erityisesti koskettavan sosiaalityötä, olivat seuraavat: vanhuspalvelulaki (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista 2012/980), laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) ja isyyslaki (11/2015).

*asikasasiakirjalaki tekee sellasen liian byrokraattisen.*

*Tässä on tää asikasasiakirjalaki astunu voimaan samaan aikaan kun tää sosiaalihuoltolaki.*

Erityisesti lain tulkinta ja erilaiset ohjeistukset ovat hämmentäneet työntekijöitä, sekä päätöksentekoa. Lain tulkitsemiseen ja toiminnan ohjeistukseen on tullut erilaista informaatiota eri lakimiehiltä, ministeriöstä sekä siitä miten eri asiakkuudet tulisi ymmärtää sosiaalihuoltolain mukaan. Lisäksi useiden lakiuudistusten yhtäaikainen muutos ja voimaantulo vaikutti hämmentävästi työntekijöiden toimintaan ja ymmärrykseen lain tulkinnasta.

*Epäselvä, eli nimenomaan, et ohjeita tulee erityyppisiä eri paikoista.*

*No mun mielestä kun kävimme Aranevan koulutuksen ni hän sanoi, ettei enää tehdä lastensuojelutarpeen selvityksiä. Vaan ainoastaan palvelutarpeen arviointia, vaikka on tullut lastensuojeluilmoitus. Mut sitte kun sitte olikse THL, joka kerää niitä tilastoja, ni ne edelleenki kerää niitä lastensuojelun selvityksiä.*

Lain tulkinta näkyi erityisen vaikeana dokumentoinnissa ja epäselvyydessä siitä miten asiakkuus määritetään ja kenelle kirjataan mitäkin. Tämä kietoutui harkinnan ja byrokratian kanssa yhteen. Myös tietojärjestelmien kehitys ja ohjelmistojen päivitys ei kulkenut ajantasaisena suhteessa lakiuudistusten kanssa (ks. Muurinen & Lovio 2015, 206).

*kyll mä yritän dokumentoida, mutta tulee koko ajan ninkun, ne jotka tuntee lait ja tulkitsee niitä, miten sä dokumentoit pitäis tapahtua, että se jotenkin, asettaa kans vähän enemmän pakotteita tavallaan että pitäis olla tavallaan tosi tarkka miten dokumentoi.*

Lakimuutosten yhteydessä tehtiin muutoksia myös sosiaalitoimiston resursseihin perhetyön osalta, sekä pohdittiin erilaisia rakenteellisia muutoksia. Sosiaalitoimen resurssien suunnittelu aloitettiin jo ennen lakimuutosta, mutta muutos toteutui samanaikaisena lain voimaantulemisen kanssa. Rakenteiden uudelleen järjesteleminen ja suunnittelu oli ajankohtaista sekä sosiaalihuoltolain myötä, että taloudellisten tehostamisen paineiden vuoksi. Talouden tehostamisen vaikutuksia käsittelevät saman suuntaisesti myös Barry ym. (2012, 538) ja Kokkonen ym. (2014, 239).

*Samaan aikaan kun se uusi laki astu voimaan, ni siin ruvettiin jo miettiä, oikeesti aikasemmin jo, mut että viime keväänä ruvettiin miettimään että meil oli kuitenkin kustannukset karkaamassa ihan todella isoiks lastensuojelun avopalveluissa. Työttömien määrä oli kasvamassa ja nää sakkomaksut, ni niist tuli ninku uutta lakia joka asetti kunnalle vielä isommat vaatimukset.*

*Tuli tällänen pyyntö että mietittäis osastokohtaisesti tämmösiä rakenteellisia muutoksia et saatais säästöjä aikaseks, ja tietenkin et millä tavalla voitais tehdä tätä työtä tehokkaammin.*

*Suunnittelutyötä myöski ja miettimistä et millä tavalla me toteutetaan tätä lakia kunnassa*

Perhetyön järjestäminen omana työmuotonaan oli myös merkittävä uudistus sosiaalitoimiston työhön. Perusturvan alaisuuteen perustettiin oma perhetyön yksikkö, jonka toiminta vähensi kustannuksia, sekä mahdollisti erityyppisen harkinnan palveluiden järjestämisessä. Harkinnassa ei enää ollut merkityksellistä taloudellinen harkinta, vaan perhetyön yksikön työntekijöiden ajallisten resurssien riittävyys. Perhetyön yksikkö käsitettiin myös sellaisena resurssina, jota pystyttiin käyttämään innovatiivisemmin, kuin ulkoapäin ostetut palvelut.

*Kun meidän kunnalla on tullut enemmän polkuja niin sanotusti, että meille on tullut se työllistämishjaaja ja sit on tullut se perhetyön yksikkö, että se tietysti tekee sen, et sä harkitset eritavalla kun aikaisemmin.*

*Meillä on oma perhetyön yksikkö, ni helpottaa sitä ennalta ehkäsevää, ni he pystyvät reagoimaan ehkä nopeemmin.*

Perhetyön tärkeyttä korostettiin niin resurssien lisäämisellä, kuin asiakkaiden tarpeisiin vastaamisella. Perhetyö koettiin tärkeäksi myös työyhteisön sisällä. Mahdollisuus palveluiden

tarjoamiseen lisääntyi työntekijöiden näkemysten mukaan selvästi perhetyön yksikön perustamisen myötä. Myös ennaltaehkäisevien työmuotojen kehittäminen mahdollistui uuden yksikön kautta.

*Nytku on alkanu tää perheohjaaja ja perhetyöntekijä nii nyt on ehkä sit pystytty tarjoomaa enemmän.*

*Tätä tukea lapsiperheille, et ne pärjäis enemmän arjessaan että perhetyö on kyllä tärkeä.*

## **4.2 Tarpeisiin vastaamisen merkitys**

Ennen sosiaalihuoltolain muutosta oli selkeästi nähtävissä aikuisväestössä asiakasryhmä, joka ei täyttänyt vielä asiakkuuden kriteereitä. Aiemmin tälle ryhmälle olisi voitu tarjota palveluita, mutta siihen ei ollut lain velvoittamaa välttämättömyyttä.

*Et tavallaa subjektiivinen kokemus asioista myös on vahvistanu sitä et olis tarvetta, mut...*

*Tässä on nyt tullu periaatteessa vaan tullu se työkalu, voidaan antaa jotain.*

*Ne ei oo lasten suojelussa, kun ne on jo aikuisia. Ja sitten se vanha sosiaalihuoltolaki ni, siinä on hyvin suppeasti se mitä olis voinu. siinä oli joku päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asuminen, ehkä sen lain nojalla, jota pystyy ja kaikki kun ei sitä palvelua tarvi.*

Viimeisimmässä aineistonäytteessä nousee esiin se, että kaikille avun tarvitsijoille ei ollut asiakkuuden edellytyksiä, vaikka työntekijät näkivätkin, että henkilöllä olisi tarvetta tuelle ja palveluille. Tarpeisiin vastaamisen merkitys näkyi analyysin tulosten mukaan hyvin voimakkaasti eri merkitysluokissa.

Aineiston perusteella merkittävänä seikkana nousi esiin käsitys uuden sosiaalihuoltolain merkityksestä ennaltaehkäisevänä työmuotona. Asiakkuus ei vielä täyttänyt lastensuojelun kriteereitä, mutta tarve tukeen oli olemassa. Samoin oli käsitys siitä, että pyrittiin estämään perheiden luisumista lastensuojelun asiakkaiksi. Ennaltaehkäisevyys ei koskenut pelkästään lapsiperheitä, vaan myös henkilöitä, jotka nähtiin olevan tuen tarpeessa muutoin.



*Laki painottaa sen, että se pitäis olla enemmän avohuolto ja enemmänki ennaltaehkäisevää*

*että et tää tämmönen ennaltaehkäisevä ja ajoissa palvelujen antaminen ja myöntäminen nin se tukee kuitenkin ehkä paremmin, koska siin kohassa ei oo vielä tilanteet niin kriisiytyny.*

Toisaalta ennaltaehkäisevyys asetti uusia haasteita työntekijöille. Analyysin perusteella nousi esiin, että työntekijän tulisi tuntea hyvin ennaltaehkäisevän työn muodot, sekä tarjottavat että tarvittavat palvelut, joita on mahdollista myöntää asiakkaalle. Myös yhdenmetyt sosiaalityön laaja-alaisuus nousi esiin tässä.

Toisena merkitysluokkana nousi esiin uuden lain määrittämä palvelutarpeen arvioinnin tekeminen asiakkaille. Tämä nähtiin samantyyppisenä toimintana kuin aiempi lastensuojelutarpeen selvitys. Analyysin perusteella nousi esiin käsitys, että palvelutarpeen arvio on aina ollut merkittävänä osana sosiaalityötä. Tähän asiakkaan tilanteen arviointiin sosiaalityön keinoin voidaan liittää myös Raunion (2009) näkemys sosiaalityön perustehtävästä.

*Uuden lain mukaan aina pitäis tehdä palvelutarpeen arviointi, mutta mun mielestä sosiaalityö on aina ollut palvelutarpeen arviointia... aina arvioidaan asiakkaan tilanne kuitenkin ja yritetään ohjata eteenpäin.*

Palvelutarpeen arvioinnista nousi esiin työntekijöiden kyky ja tarve Kokkosen ym. (2014, 2012) esiin nostamalle ”sveijkismille”, jossa asioiden oivaltaminen ja älykkyys on tärkeää. Palvelutarpeen arviointi nähtiin myös rasitteena, ja sitä ei vielä pystytty käyttämään tarpeellisenä työkaluna, kuten olisi tarkoitus. Vaikka palvelutarpeen arvioinnin tulisi olla avun- ja tuentarpeen arvioinnin työkalua, tätä ei läheskään aina koettu sellaiseksi. Tuen tarpeen arviointi ja siihen liittyvä kirjaamisen ja byrokratian vaatimukset hankaloittivat ja hidastivat työskentelyä asiakkaan kanssa (Cavén 1999, 121). Palvelutarpeen arviointi saattoi muodostua jopa itse tarkoitukseksi.

*Palvelutarpeen arvioinnista on tullut arviointi, jossa arviointi on itsetarkoitus.*

Palvelutarpeen arvioinnin yhteyteen liittyvä palveluohjaus nousi esiin analyysin perusteella. Palveluohjaus määriteltiin ennaltaehkäisevinä palveluina, joista tulisi olla hyvät tiedot arviointia suorittavalla henkilöllä. Samoin nousi esiin käsitys, että palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä on

paine siihen, että löytyisi joku palvelu, jolla asiakasta voisi tukea. Ilman palvelua ei olisi myöskään asiakkuutta. Myös epäselvyys palveluihin ohjauksesta nousi esiin useaan otteeseen.

*edelleenkin on epäselvää, että milloin voi ohjata ennaltaehkäiseviin palveluihin ja milloin ei.*

*pitäisi olla hyvin tietoinen ennaltaehkäisevistä palveluista*

*aikasemminkin on ohjattu perheneuvolan palveluihin, peruspalveluihin ja että asiakkaat ovat saaneet palveluita jos tarvitsee ilman asiakkuutta. painostus, että nyt sun pitäis keksiä jotain palveluita*

Uudistetun sosiaalihuoltolain myötä on tullut esiin myös käsitys, että kaikkia avun tarvitsijoita ei ole tavoitettu tai heistä ei ole ollut tietoa. Analyysissä erottui näkymättömät ja näkyvät asiakkaat. Näitä ei voi tulkita pelkästään osallisuuteen (Luhtasela 2009; Pohjola 2010) liittyvän termin kautta, vaan erityisesti asiakkuudessa tai sosiaalitoimen tiedossa olevien henkilöiden kautta. Asiakkaiden saatettiin tiedostaa olevan olemassa, vaikka näillä ei ollutkaan asiakkuutta tai he eivät olleet palveluiden piirissä. Tämän lisäksi olivat henkilöt, joita ei sosiaalitoimen tiedossa ollut lainkaan.

*sä puhut näkymättömistä ja näkyvistä ... asiakkaista.*

*esimerkiks tällöinen alkoholiongelmainen henkilö, jota ei oo ninku koskaan, hänelle ei oo mitään merkintöjä täältä ollu.*

Viidentenä tarpeisiin vastaamisen osatekijänä nousi esiin työskentelyn keveys eri asiakasryhmien kanssa. Sosiaalihuoltolain muutos on työntekijöiden käsityksen mukaan keventänyt asiakasprosessia. Kaikkien asiakkaiden kanssa ei työskennellä yhtä syvälle menevällä tavalla, mikäli alussa nousee esiin, että siihen ei ole tarvetta. Selvityksen laajuus riippuu henkilöistä, selvitykseen johtaneesta syystä ja asioista joita selvityksessä nousee esille. Selvitykset käsitettiin yksilöllisinä prosesseina.

*Ett ei lähdetä tekemää niin laajaa selvitystä kuin lastensuojelussa on tehty.*

*Ei välttämättä aina olla yhteydessä kouluun, neuvolaan, psykpalvelun tuottajiin ja Hyksiin.*

*ku noitten aikuisten kanssa työskentelyssä varmaa joissain tapauksissa tehdään kotikäyntejä mut ei nähdä aina tarpeelliseksi selvittää niitä kotioloja.*

### **4.3 Asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys**

Kolmanneksi kuvauskategoriaksi muodostui asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys. Tämä nähtiin kolmesta näkökulmasta, palvelukielteisyytenä, osallisuutena ja asiakkaiden motivointina. Itsemääräämisoikeus limittyi lainsäädäntöön ja siihen, miten asiakkaiden asiakkuus määriteltiin. Lastensuojelussa asiakkaiden itsemääräämisoikeus oli huomattavasti kapeampaa kuin aikuissosiaalityön asiakkailla.

*Päihdepalvelut on ehkä enemmän sellasii, että tavallaan asiakas itse valitsee niitä, mutta sitte taas lapsiperheiden kohdalla on sitte sellanen puolipakko.*

Analyysin perusteella asiakkaiden itsemääräämisoikeutta kunnioitettiin. Aikuissosiaalityön asiakkailla oli oikeus kieltäytyä palveluista, mikäli he näin haluavat. Useissa tapauksissa kuitenkin asiasta käytiin keskustelua, mikäli tämä oli mahdollista. Toisinaan jotkin asiakkaat eivät halunneet olla lainkaan kontaktissa sosiaalitoimen työntekijöihin.

*jotkut ovat aika jyrkkiä ja heidän pitää saada miettiä asioita jonkun aikaa ja sit ne saattavat palata taas.*

*heillä on itsemääräämisoikeus, et he saa päättää ottaako he palveluita vastaan vai ei*

Lastensuojelun asiakkaiden kohdalla asiakkaiden mielipide tuli ottaa huomioon ja suorittaa hallintolain mukaiset kuulemiset, mutta varsinainen päätöksenteko ja harkinta olivat edelleen työntekijän vallassa. Tämän asiakasryhmän kohdalla asiakkaan näkökulmaa kunnioitettiin, mutta aina ei päästä asiakkaan tai tämän perheen kanssa yhteisymmärrykseen, vaan jouduttiin turvautumaan lastensuojelulain mukaisiin pakkotoimenpiteisiin (Lastensuojelulaki 417/2007). Myös hallintolain (2003/434) mukainen kuuleminen nousi esiin tuloksissa. Kuuleminen nähtiin pakollisena toimenpiteenä, mutta myös tiedostettiin sen mahdollisuus asiakkaan oikeusturvan kannalta.

Kuuleminen nähtiin analyysin tulosten perusteella kuitenkin pääsääntöisesti byrokratiaa lisäävässä merkityksessä.

*Sit on ainoastaa nää pakkotoimenpiteet lastensuojelussa ja mihin ne ei voi sitte vaikuttaa.*

*Ainaku me tehdään sosiaalihuoltolain mukaan päätös ni pitäis olla kuuleminen ennen sitä.*

Tuloksista nousi esiin, että yhteistyö asiakkaan kanssa on monitahosta ja pääsääntöisesti asiaa pohditaan yhdessä asiakkaiden kanssa yhteistyössä. Tämä nähdään osana sitä harkintaa, jota sosiaalitoimistossa tehdään. Arviointia tehtiin monella tasolla, asiakkaan kanssa, työyhteisön kanssa, ministeriössä, sekä kuntatasolla lautakunnissa. Myös asiakastytytyväisyys nousi yhtenä arvioinnin paikkana työskentelyn kehittämisessä. Tämän merkitys jäi kuitenkin epäselväksi.

*Arvointi yhdessä asiakkaan kanssa, perheen kanssa, Työparin kanssa, tiimin kanssa, kylhän puntaroidaan monelta kantilta.*

*Kuunnellaan asiakkaan tarpeet.*

*Asiakastytytyväisyyskysely on semmonen ja sitähan on mietteillä aika laajasti kans ninku.*

Toinen näkökulma, jota aineistossa esiintyi osallisuuteen liittyen, oli työntekijöiden osallisuus suunnitteluun ja työyhteisön kehittämiseen. Suunnittelutyössä pohjustettiin niitä harkinnan mahdollisuuksia ja paikkoja, joita käytännön työssä kohdataan. Työntekijöiden käsitysten mukaan työtä kehitettiin yhteistyössä koko tiimin kesken. Kehittämistyön kohteena on ollut sosiaalityön eri prosessien toteuttaminen käytännössä. Suunnittelutyössä harkitaan prosessien sujuvuutta ja eri työntekijöiden rooleja kussakin prosessissa ja prosessin vaiheessa.

*Koko sosiaalitoimi aika tiiviisti mukana tässä suunnittelutyössä.*

*Että meillä on ollu useita tämmösiä kehittämispäiviä, jolloin ollaan ninku avattu näitä eri prosesseja ja prosessin vaiheita.*

Analyysin mukaan yhtenä työn kohteena on asiakkaiden mielipiteeseen vaikuttaminen, mutta myös asiakkaan ymmärtäminen. Asiakkaita pyritään motivoimaan, jotta asiakkaat olisivat halukkaita

vastaanottamaan joitakin palveluita, esimerkiksi päihdepalveluita. Asiakas yritetään saada ymmärtämään se, että hänen olisi hyvä ottaa palveluita vastaan ja että ne nähdään asiakkaan edun mukaisina. Työskentelyyn pyritään vuorovaikutuksellisin keinoin. Tässä näen yhtymäkohtia Hännisen ja Raivion (2010, 120) näkemykseen sosiaalityön vuorovaikutuksesta.

*Tekemään sitä perustelutyötä miksi jokin voisi sopia heidän tilanteeseensa.*

*Menee vähän hukkaakin sitä aikaa, että sä työstät sitä ihmisten kanssa, et onko lastensuojelu hyvä vai huono asia.*

Uuden sosiaalihuoltolain myötä asiakkaiden motivaatio palveluille nähdään kuitenkin hieman positiivisempänä kuin aiemmin vain motivaatio lastensuojelun palveluille. Samoin asiakkaiden rooli palveluiden kohteena on muuttunut. Tämä vahvistaa käsitystä sosiaalityön muuttumisesta palveluperusteisempaan suuntaan (Kokkonen ym. 2014).

#### **4.4 Työhön liittyvä vuorovaikutus**

Sosiaalityön kentällä vuorovaikutus on merkittävin työmenetelmä asiakkaiden kanssa työskentelyyn. Vuorovaikutuksen määrittelin kolmen eri kategorian alle: tiedottamiseen liittyvät merkitykset, käsitykseen sosiaalihuollosta ja asiakkailta saatuihin palautteisiin liittyviin merkitysluokkiin. Analyysistä nousi esiin, että asiakkaiden kanssa tehtävää vuorovaikutteista työskentelyä ja läsnäoloa ei ole mahdollista tai ainakaan helppo korvata teknisillä laitteilla tai tekniikkaan liittyvällä toteutuksella, kuten Kilpeläisen (2009, 82) näkemyksistäkin voidaan todeta.

*kasvotusten tapaaminen jonkun kanssa et mun mielestä se pitäis aina olla mahdollisuus jokaisessa. Mun mielestä se ainaki osittain vähentää byrokratiaa ja sitä tunnetta et nyt mä en pärjää.*

*Ni sehän ei poistu vaikka tulis mitkä ohjelmat.*

Tiedottamiseen liittyviin merkityksiin liittyi muutos sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden ymmärtämisestä (ks. Cavén 1999; Eräsaari 1995) ja se, että aiemmin käytössä olleet palvelut lastensuojelussa ovat siirtyneet aikuis- ja perhetyön alaisuuteen sosiaalihuoltolain mukaisiksi

palveluiksi. Työn tekemisen perusteleminen ja päätösten perustelut ovat merkittävä työväläinen asiakkaiden kanssa.

*Että tietää, että te (sosiaalityöntekijät) teette lastensuojelua ja lastensuojelussa päätöksiä.*

*Siks pitää tehdä työtä sen kanssa et ihmiset tietäis.*

Tiedottamiseen liittyi myös positiivinen näkemys kansalaisneuvontapalvelun perustamisesta. Muiden toimijoiden muuttuneen lain mukaisista palveluista tiedottaminen ei noussut esiin aineistosta. Tulosten perusteella nousi esiin, että ihmisten on helpompi ollut vastaanottaa palveluita, kun palveluiden taustalla ei ole enää lastensuojelun uhkaava ilmapiiri (Rajavaara 2014, 136). Ihmisten tuentarve saattaa nousta erilaisista syistä ja pelko siitä, että heidät leimataan sosiaalihuollon tai lastensuojelun asiakkaiksi elää edelleen vahvana ihmisten mielessä.

*Olisi helposti lähestyttävä palvelu periaatteessa. luulen, että ihmisillä on helpompi ottaa se, ettei se oo enää lastensuojelua.*

*Että meistä tulee asiakas vaan siksi, että meissä olis nyt joku vika, joku ongelma, vaan että tää on nyt ehkä lyhytkestoinen tuentarve.*

*Se sana (lastensuojelu) on saanu sellasen merkityksen.*

Kolmantena merkityksenä asiakkaiden kanssa tehtävässä työssä nousi esiin asiakkaiden palaute työntekijälle. Sosiaalitoimessa on myös pohdittu asiakastyytyväisyys kyselyä. Myös sanallinen palaute asiakkaiden tyytyväisyydestä vahvistaa työntekijöiden työskentelyä tietynlaisilla menetelmillä ja toimintatavoilla.

*kiitollisia et joku hoitaa ja saa asiat eteenpäin ja ei oo enää sitä kaaosta niitten maksamattomien laskujen kanssa ja tällästä.*

## 4.5 Työntekijöiden erilaiset roolit

Viidentenä kuvauskategoriana tuloksissa nousi esiin erilaisten roolien merkitys työyhteisössä. Analyysin perusteella nousi esiin sosiaaliohjaajan rooli, esimiehen rooli, sekä päätöksentekijän rooli. Sosiaalityöntekijän roolia ei nostettu varsinaisesti esiin, vaan tämä yhdistettiin usein päätöksen tekijän rooliin. Päätöksen tekijän roolissa olivat toisinaan myös muutkin työntekijät kuin vain sosiaalityöntekijä. Jokaiseen rooliin liittyi harkinta omalla tavallaan, kuten Blombergin (2014, 188) asian näkee.

Työntekijöiden käsitysten mukaan muuttunut sosiaalihuoltolaki oli määritellyt sosiaaliohjaajan tehtävän merkittäväksi lainmukaiseksi toimijaksi (ks. Vaininen 2011, 44) Sosiaaliohjaajan tehtävän kuvaa oli selkeytetty ja siten sosiaaliohjauksen ammatillisen rooli koettiin saaneen vahvistusta. Aineiston perusteella on tukittavissa, että sosiaaliohjauksen nähtiin saavan merkityksellisen rinnakkaisen ammatillisen aseman suhteessa muihin sosiaalitoimen ammattitehtäviin.

*Tässä uudessa laissa oli enemmän määritelty et mikä se on se sosiaaliohjaus*

*Se ainakin vahvistaa meidän ammattiroolia.*

Sosiaaliohjaajan rooli nähtiin myös asiakkaan rinnalla toimijana ja asiakkaan lähellä toimivana tukena. Tämä liitettiin rajatumpaan harkintavaltaan, kuten Rajavaarakin (2014, 143) esittää. Sosiaaliohjaukseen liitettiin neuvonnan merkitys, ohjauksellisuus ja asiakkaan osallistaminen. Myös paine sille, mitä sosiaaliohjaajan tulee tehdä ja toimia nousi aineistosta esiin.

*Jos mul on siinä asiakas siinä vieressä, ni soitetaan sinne Kelan viranomaislinjalle*

*Sosiaaliohjaajana se on ninkun et pitäis asiakasta nunkun neuvo... Nyt on nämä ja nämä vaihtoehdot.*

*On kyl tosi hyvä, et asiakkaalla on se ninku tällänen rinnalla kulkija ja kuuntelija.*

Toisena roolina analyysin perusteella nousi esiin esimiehen merkitys, joka voidaan nähdä pohjautuvan Weberin (1980, 957) byrokratian perustaan. Esimies nähtiin auktoriteettina, jonka sana

painoi erityisesti taloudellisten resurssin suhteen. Esimiehen rooli korostui erityisesti palveluiden järjestämisessä, sillä esimies neuvotteli sopimukset eri palveluntarjoajien kanssa.

*Esimies, on se, joka viimekädessä pystyy päättämään, että kuka on mahdollinen ja kuka ei.*

*Hän on esimiesasemalla ja hän istuu rahan päällä, nin hän on se joka päättää.*

Esimiehen rooliin liitettiin myös sosiaalitoimiston käytäntöjen yhtenäistäminen ja taloudellisten resurssien hallintaan, kuten Patomäen (2007, 29) tutkimuksessa. Samalla paine siitä kuinka asioita ja lakia tulisi tulkita, liitettiin esimieheen. Aineiston marginaaliin jääneessä käsityksessä nostettiin esiin työyhteisön ilmapiirin merkitys esimiehen roolista käsin.

*...että mietittäis osastokohtaisesti tämmösiä rakenteellisia muutoksia.*

*Tietysti sit jos esimies loppupeleissä sanoo sit ei ni se on sit ei.*

*Mä tän vuoden alussa huomasin et miten sillä on oikeesti merkitystä, että me tehdään kaikki samalla tavalla.*

*Semmonen ilmapiiri yhteisön kirjottamaton sääntö.*

Analyysin perusteella kolmantena roolina tuotiin esiin päätöksentekijän roolia. Tämä erosi sosiaalityöntekijän roolista sillä merkityksellä, että sosiaalityöntekijää ei nostettu esiin tehtävänä, vaan usein puhuttiin päätöksistä tai siihen liittyvästä työntekijän roolista. Päätöksen tekijä saattoi olla sosiaalityöntekijän sijaan myös sosiaaliohjaaja, esimies, tai asiakas. Päätöksentekijän käsitettiin useimmiten käyttävän lain suomaa asiantuntijan harkintavaltaa. Samaa näkökulmaa käsittelee myös Kotkas (2014, 51) omassa artikkelissaan.

*No, tietysti siitä harkinnasta tulee eri näkösiä käytänteitä. Noku se perustuu harkintaan. Silloin se perustuu jonkun tietyn henkilön ajatukseen ninku siitä tilanteesta. Joskus on työtiimin ajatus takana, välillä pitää tehdä se päätös sen oman harkinnan mukaisesti. Et loppuviimein se kuka sen paperin allekirjottaa on vastuussa siitä päätöksestänsä minkä tekee, ni sen takia se vähän pitäääki ehkä olla erilaisia.*



*Arvio sitte, että kuinka paljon mä tuun ninku perhettä vastaan ja kuinka paljon se jää mun päätettäväks tavallaan.*

## 4.6 Käsitys palveluiden hankkimisesta

Kuudentena kuvauskategorian nousi esiin työntekijöiden käsitys sosiaalipalveluiden hankkimisesta. Määrittelin nämä näkökulmat neljään eri kategoriaan, käsitykseen siitä kuinka palveluiden hankinta nähdään, käsitykseen ulkopuolelta ostettavista palvelun tarjoajista, käsitykseen kunnan itse tuottamista palveluista sekä tekijöihin palveluiden hankkimisen takana. (ks. Barry ym. 2012.)

Palveluiden hankkiminen tapahtui kahdella tavalla, joko ostamalla palveluita ulkopuoliselta palvelun tarjoajalta tai tuottamalla palvelut kunnan omien työntekijöiden kesken. Palvelun hankkimiseen oli tehty muutoksia juuri alkuvuodesta 2016, jolloin aineiston kerääminen suoritettiin. Kuntaan perustettiin oma perhetyön yksikkö, jonka tehtäviin liittyivät perhetyö ja lastenhoitoavun järjestäminen. Samoin palkattiin uusi työllisyysohjaaja hieman aiemmin.

Ulkopuoliselta toimijalta ostetut palvelut nähtiin hieman vaikeammin arvioitavana työnä, kuin kunnan omana palveluna tuotettu toiminta. Tähän liittyi se, että palveluista ja niiden toiminnasta ei ollut varmaa tietoa etukäteen.

*Vasta kun joku asiakas on siellä, ni sit sä saat sen varman tiedon, että nää on ne millä he toimii.*

*Me joudutaan ihan oikeesti sit vaan kartottamaan ja hakemaan jotakuta ja mietitään, et onks tää nyt ok ja minkä hintanen ja miten.*

Ostopalveluiden tarjoajat ovat pyrkineet tarjoamaan vahvasti uusia sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita. Tämä on näkynyt työntekijöille mm. seuraavalla tavalla:

*Et nää palvelun tarjoajat on aika hyvin tarttuneet tähän, että meillä olis sitä ja meillä olis tätä.*

Usean työntekijän käsityksen mukaan olisi tärkeää, että eri ostopalveluiden tarjoajista olisi selkeät listat ja kuvaukset, sekä myös tarkemmat tiedot ja kriteerit mahdollisen kilpailutuksen kautta

hankittuna. Myös palveluiden kuvaukset on mahdollista siten saada täsmennettyä. Työntekijät eivät tarkkaan tienneet palvelun toteutuksen sisältöä kaikkien myönnettyjen palveluiden kohdalla.

*Mut joku tämmönen palvelutuottajien sopimus tai ninku sopimusten tekeminen.*

*Jos palvelutuottaja täyttää nämä ja nämä kriteerit, ni sit tehää sopimus ja sit ei enempää.*

*Et jos meil ois joku tämmönen työkalupakki jossa ois kymmenen siivouspalvelua tuottavia yrityksiä ja näin ni sit me vaan valittais.*

Oma perhetyön yksikkö ei varsinaisesti ollut vielä aloittanut toimintaan täysipainoisesti kun keräsin aineistoa tätä tutkielmaa varten. Siitä huolimatta työntekijöillä oli jo käsityksiä perhetyön järjestämisestä omana toimintanaan. Ostopalveluiden hankkiminen oli vähentynyt jo ennen perhetyöyksikön perustamista, mutta uusi perhetyön yksikkö vahvisti omaa toimintaa. Tämä myös lisäsi palveluiden harkinnan mahdollisuuksia.

*Meille tuli tää oma perhetyön yksikkö, ni mehän tehdään sitte. Ainakin tällä hetkellä on vähennetty se ostopalveluna toimiminen.*

*Ja sillä tavalla se saatavuuski (muuttunu).*

*Nytku on alkanu tää perheohjaaja ja perhetyöntekijä nii nyt on ehkä sit pystytty tarjoomaa enemmän...Helppo ohjata sinne kotipalveluun tai perhetyöhön ku on ne omat työntekijät*

*Kun meidän kunnalla on tullut enemmän polkuja niin sanotusti, että meille on tullut se työllistämisohjaaja ja sit on tullut se perhetyön yksikkö, että se tietysti tekee sen, et sä harkitset eritavalla kun aikaisemmin.*

Aineistossa kävi laajalti ilmi että paine hankkia mahdollisimman vähän palveluita oli vahvasti läsnä harkinnassa. Toisaalta oli myös paine tarjota palveluita, koska sosiaalihuoltolain mukaista asiakkuutta ei voinut aloittaa, mikäli ei tarjota palveluita. Palveluiden viimesijaisuus aiheutti toisinaan ristiriitaa myös työntekijöiden oikeudentunnossa. Taloudellinen niukkuus säästämisen paine oli vahvasti läsnä harkinnassa (ks. Weber 1978).

*Talous tekee sen, että palveluja tarjotaan vain välttämättömissä tilanteissa.*

*Palvelut on lyhytkestosta...Ne päätetään mahdollisimman pikaisesti.*

## **4.7 Resurssien merkitys**

Aineistossa nousi esiin eri yhteyksissä ja merkittävässä määrin erityyppisten resurssin merkitys muutoksiin ja palveluihin. Jaoin resurssit neljään eri kategoriaan, joissa on myös päällekkäisyyksiä edellisten kuvauskategorioiden kanssa. Resursseihin liittyvät kategoriat ovat talouden merkitys, kunnan pienikokoisuuden merkitys, verkoston merkitys, sekä perhetyön merkitys resursseihin.

Talouden merkitys nousi vahvana eri työntekijöiden käsityksissä. Talouden tiukentaminen vaikutti omalta osaltaan palveluiden tarjontaan supistamalla mahdollisuuksia tarjota joitakin palveluita (ks. Blomberg 2014, 185; Weber 1978).

*Tavallaan se palvelutarjonta on supistunut, et mitä me voidaan tarjota asiakkaille.*

Uuden perhetyön yksikön perustaminen vaikutti työntekijöiden käsityksen mukaan perhepalveluiden tarjoamiseen positiivisesti. Ensisijalla harkinnassa eivät enää olleet taloudelliset kysymykset, toisin kuin ulkopuolelta ostettujen palveluiden kohdalla. Kunnan oma rajattu palvelutuotanto myös kavensi harkinnan mahdollisuuksia. Toisena puolena tässä oli se, että työntekijän ei tarvinnut harkita enää taloudellisten resurssien kautta palveluiden järjestämistä, vaan ainoastaan perhetyön yksikön ajallisten resurssien kautta. Aika muuttui resurssiksi, jota pystyttiin tarjoamaan asiakkaille uudella tavalla.

*Edelleenkin vaikeuksia vähän ninku muokata mun ajatukset siihen suuntaan, että se ei oo enää ninku hinnasta kiinni nin paljon.*

*Mun mielestä se kyl rajoittaa, ku ensinnäkin tulee se taloudellinen puoli ja sit toiseks se, et sit sä, kun se ei oo kunnan oma.*

Työllisyyden edistäminen nähtiin analyysin perusteella paineena taloudellisten menojen leikkaamisessa. Paine saada työllisyysluvut kuriin aiheuttivat joillekin työntekijöille omanlaisensa

paineen. (ks. Kokkonen ym. 2014, 236; Soininvaara 2010) Työllisyyden edistämiseksi nousi ajatus välityön markkinoista, joilla saisi tuettua työllistymistä, sekä ihmisiä pois kelan toimittamien työttömien listalta. Aineistossa esiin nostettujen käsitysten perusteella, näiden pitkäaikaistyöttömien vuoksi kunnan tulee maksaa sakkoja, joka on osa työttömien aktivointipolitiikkaa, kuten Karjalainenkin (2014, 115–117) asian näkee.

*Sosiaalisia yrityksiä tarvittaisiin paljon enemmän...puhutaan välityön markkinoista taloudellisesti tuottamattomat.*

*Ainoo mitä kunta voi tarjota on sitte se kuntouttava työtoiminta tai sitte työkokeilu kunnalla jossakin.*

Toisena kategoriana nousi esiin kunnan pieni koko resurssien kannalta (ks. Blomberg 2014). Kunnan pieni koko toisaalta antaa mahdollisuuden toimia yhdennetyn sosiaalityön mallilla, joka on asiakkaille edullisin työmuoto. Työntekijöiden käsitysten mukaan tämä on myös työntekijöiden kannalta mielekäs työmuoto, koska siinä koettiin työn olevan vaihtelevaa.

*Se on etu täs pienessä kunnassa, että kuitenkin ninku sä hallitset enemmänki ku vaa yks ala.*

*Ku tehdää yhdennettyä sosiaalityötä n itää on aika moni muutosta ja aika yksilöllisesti kuitenkin tehdään työtä.*

*Että ei tartte monta luukkua käydä keskustelemassa näistä asioista.*

Pienen kunnan koetaan olevan kuitenkin palveluiltaan rajoitettu (ks. Blomberg 2014 185). Samoin joidenkin palveluiden vuoksi asiakkaat joutuvat käymään naapurikunnassa tai hyvinkin etäällä asuinpaikasta. Kunta voi tarjota palveluita laajemmaltakin alueelta, mutta taloudelliset seikat rajaavat sen käytännössä vain oman kunnan alueelle. Poikkeuksen tässä tekevät erityisryhmät tai lastensuojelun sijaishuolto.

*Tietysti ninkun palveluthan alueella on hyvin rajattuja.*

*Ainoo mitä kunta voi tarjota on sitte se kuntouttava työtoiminta tai sitte työkokeilu kunnalla jossakin.*

*Eihän esimerkiksi pitkäaikaistyöttömää Suomessa oo tasavertaisessa asemassa keskenään. Koska toisille voidaan tarjota enemmän suuntautumisvaihtoehtoja, kuin toisille (isossa kaupungissa asuvat).*

Resurssien kannalta erilaiset verkostot ovat tärkeitä yhteistyömahdollisuuksia, kuten Rajavaaran artikkelissakin (2014, 143) nostetaan esiin. Analyysin perusteella verkosto nähdään kahdenlaisessa merkityksessä. Toisaalta verkosto on välttämätön ja tärkeä yhteistyökumppani, mutta uuden sosiaalihuoltolain muutoksen jälkeen verkoston kartoittaminen ei kaikkien kohdalla enää nähty tarpeelliseksi. Verkosto otetaan mukaan edelleen tarpeelliseksi nähtävällä laajuudella. Tämä koski erityisesti aikuissosiaalityön asiakkaita, mutta muutti myös koko palvelutarpeen arvioinnin kokonaisuutta.

*Ei välttämättä nähä terpeelliseks, et ollaan yhteydessä kouluun, neuvolaan, psykipalvelun tuottajiin, Hyksiin.*

*Tietysti nää muut yhteistyötahot, koulut ja psykipolit ja terveydenhuolto ja mitä kaikkee niitä nyt on.*

*Se on muuttanu sitä tälläsen yhteistyötahojen mukaanottamisen ninku näkökulmaa eritavalla.*

*Pitäis selvittää asiakkaan ja perheen tilannetta ni vielä pitäis soittaa mummulle ja vaarille että mitäs mieltä te ootte.*

Yhteistyötahot koskivat aineistossa sekä asiakkaan omaa verkostoa, että työntekijän verkostoa. Työntekijöiden verkosto suhteessa täsmentyi huoli toimeentulotuen siirtymisestä kelaan. Huoli nousi erityisesti asiakkaiden näkökulman puolesta, sillä vielä ei ollut tietoa asiakasohjauksen toimivuudesta tai tietojärjestelmien yhteensopivuudesta.

Perhetyö jakautui aineistossa kahdenlaiseen käsitykseen resurssien kannalta, kuluttavana resurssiin ja taloutta tasapainottavana resurssiin, joka ei kuormittanut taloutta erityisesti. Nämä näkökulmat nousivat esiin sitä vasten ostetaanko palvelut ulkopuolelta vai omana tuotantona (ks. Blomberg 2014, 185; Weber 1978). Oman tuotannon kohdalla ei ollut työntekijöiden näkökulmassa enää kyse taloudellisista resursseista palveluiden järjestämisessä. Tämä merkitsi sitä, että resurssi oli jo hankittu ja tuli pyrkiä mahdollisimman korkeaan käyttöasteeseen.

*Aikaisemmin tarjottiin perheneuvolapalveluita, ni nyt mä mietin, et voinks mä sen sijaan tarjota meidän perhetyön yksikköä.*

*Helppo ohjata sinne kotipalveluun tai perhetyöhön ku on ne omat työntekijät.*

*Nytku on alkanu tää perheohjaaja ja perhetyöntekijä nii nyt on ehkä sit pystytty tarjooma enemmän.*

*Meillä on oma perhetyön yksikkö, ni helpottaa sitä ennalta ehkäsevää, ni he pystyvät reagoimaan ehkä nopeemmin.*

## **4.8 Työhön vaikuttavat seikat**

Viimeisen kuvauskategorian erittelen kahden alakategorian kautta. Nämä ovat: työtä edistävät seikat, sekä ristiriitaa aiheuttavat seikat. Tämän kategorian merkitykset menevät limittäin myös muiden kategorioiden kanssa, mutta ovat selkeästi jaoteltuna työtä edistäviin tai siihen ristiriitoja aiheuttaviin merkityksiin. Tämän kategorian tulokset ovat selkeästi tuloksena tutkimuskysymyksen toiseen osaan: mitkä asiat ovat helpottuneet tai vaikeutuneet sosiaalitoimiston työntekijöiden käsitysten mukaan, kun sosiaalihuoltolaki on muuttunut.

### **4.8.1 Työtä edistävät seikat**

Työtä edistäviin seikkoihin olen liittänyt neljä eri näkökulmaa. Nämä olen jakanut seuraavalla tavalla: käsitykset harkinnan paikkoista, yhdennetty sosiaalityö, kokemuksen ja tiedon merkitys, sekä käsitykset yleisesti työtä edistäivistä seikoista.

Harkintaan liittyi sosiaalihuoltolain muutoksen myötä jako sosiaalihuoltolain mukaiseen työskentelyyn ja lastensuojelun työskentelyyn. Tämä nähtiin usein juuri kysymyksenä, pitääkö lastensuojelullinen näkökulma olla mukana, vai riittääkö kevyempi tuki. Ja erityisesti, onko edellytyksiä asiakkuudelle.

*Et missä vaiheessa otetaan ne lastensuojelun kiikari päähän ja ruvetaan katsomaan lastensuojelun kannalta.*

Harkinnan eri paikat voidaan ryhmitellä analyysin perusteella neljään eri näkökulmaan: yksilökohtainen ja tilannekohtainen harkinta, työparin ja tiimin harkinta, harkinta palvelun myöntämisessä sekä harkinta toiminnan ja lainsäädännön tulkinnan suunnittelussa. Harkinta sosiaalityössä on läsnä koko asiakkaan prosessin ajan lainsäädännön tasolta asiakkaalle myönnettyihin etuisuuksiin saakka. Nämä harkinnan muodot eroavat hieman Närhen, Kokkosen ja Matthiesin (2014, 230) jaottelusta sääntöihin perustuvasta harkinnasta, arvoihin perustuvasta ja työtehtäviin perustuvasta harkintavallasta. Analyysini perusteella arvoihin perustuva harkinta ei noussut esiin, kuten em. tutkimuksessa.

*No, tietysti siitä harkinnasta tulee erinäköisiä käytänteitä. Noku se perustuu harkintaan. Silloin se perustuu jonkun tietyn henkilön ajatukseen ninku siitä tilanteesta. Joskus on työtiimin ajatus takana, välillä pitää tehdä se päätös sen oman harkinnan mukaisesti.*

*Ja sitä kautta lähetään ninku miettimää et mikä palvelu vois tukea siinä. Sen tarpeen tyydyttämisessä.*

*Suunnittelutyötä myöski ja miettimistä et millä tavalla me toteutetaan tätä lakia kunnassa.*

Yhdennetyssä sosiaalityössä sosiaalityön koko kirjo on läsnä työn eri muodoissa. Yhdennetyssä sosiaalityössä saattaa muovautua omia työntekijöistä riippuvia rakenteita, jotka heijastavat työntekijöiden persoonallista tapaa tehdä työtä. Tämä näkyi ammatillisena työotteena erilaisten työntekijöiden työtavassa ja erilaisissa tilanteissa. (ks. Kokkonen ym. 2014, 242)

*Ku tehdää yhdennettyä sosiaalityötä n itää on aika moni muutosta ja aika yksilöllisesti kuitenkin tehdään työtä..*

*Joo niin kyllä ja välillä tuurataa itsekukin itse ketäkin et joutuu tavalla sen osaamisalueen ulkopuolelta tekemää välillä niitä asioita että.*

*Se on etu täs pienessä kunnassa, että kuitenkin ninku sä hallitset enemmänki ku vaa yks ala.*

Asiakkaiden etu toteutuu juuri sosiaalihuoltolain mukaisella tavalla, kun asiakkaat saattoivat asioida jo entuudestaan tutun työntekijän kanssa eri sosiaalityön muotojen osalta. Asiakkaiden kokonaistilanteen tunteminen auttoi tilanteiden selvittämistä jo entuudestaan tutun asiakkaan kanssa. Tämä mahdollisti tehokkaamman ja nopeamman tilanteen selvityksen kuin, että asiakasta ohjattaisiin eri luukulle. Tämä sama asia näkyy Eräsaaren (1995) tutkimuksessa.

*Että ei tarte monta luukua käydä keskustelemassa näistä asioista.*

Tuloksissa korostui se, että työntekijöiden kokemus työn tekemisestä ja tieto eri palvelun tuottajista, sekä tavasta ohjata asiakkaita eri palveluiden piiriin helpottaa työn tekemistä ja päätöksen tekoa. Vastaavasti muutokset tuovat epävarmuutta päätöksentekoon ja palveluohjaukseen.

*Tätä työtä tehdään ja sitä enemmän tieto kasvaa ja sitä enemmän sä tiedät näistä poluista ja ennaltaehkäsevistä poluista.*

Yhdennetyn sosiaalityön etuna voidaan myös katsoa olevan sen, että työntekijällä on tietoa eri työmuodosta (ks. Kumpulainen 2004, 15). Tätä tietoa voi hyödyntää myös palveluohjauksessa tai harkinnan käytössä palveluiden tarpeesta. Yhdennetyllä sosiaalityöllä asiakkaan kokemus kokonaisvaltaisesta sosiaalityöstä toteutuu sosiaalihuoltolain (1301/2014) muutoksen edellyttämällä tavalla. Samoin käytetään hyväksi tietoa muiden työntekijöiden kokemuksesta toimivista käytänteistä.

*Sul on ninku tieto ja taito näst muista myös.*

*Et on ollu pitkä kokemus*

*Ku mulla ei ole käytännön kokemusta siitä mitä se perheneuvola tekee perheitten kanssa.*

*Että jos työkavereilla on joku huono tai hyväkokemus jostain, ni sen miettii. Mutta sit toisaalta se on aina niin yksilökohtaista, mitä on toiminut yhden kohdalla, ei ehkä toimi muun asiakkaan kohdalla ja se mikä ei oo toiminut mun kohdalla, toimii siin kollegan kohdalla.*

Neljäntenä näkökulmana nousi esiin sosiaalihuoltolain merkitys työtä edistävänä seikkana. Sosiaalihuoltolaki nähdään lastensuojelulain sijaan pehmeämpänä työmuotona kuin lastensuojelu.



Aiemmin perhetyön palveluihin vaadittiin lastensuojelun asiakkuus, mutta nyt sille ei välttämättä ollut enää tarvetta. Lastensuojelun asiakkuus nähtiin myös työntekijöiden silmin leimaavana.

*Ja et se lastensuojelun ikävä kaiku puuttuu sieltä*

Sosiaalihuoltolaki on myös tuonut vahvistusta aikuissosiaalityöhön. Samoin se lisäsi sosiaalipalvelut yhdeksi peruspalveluista, joihin ei liity välttämättä erityisen tuen tarvetta. Neutraalissa merkityksessä sosiaalihuoltolaki on myös muuttanut palveluiden tarjoamisen ajattelutapaa laajemmaksi, kuin yhteen sektoriin kuuluvaksi.

*Sosiaalihuoltolain mukaan pitää myöntää näitä peruspalveluja.*

*Se muuttanu enemmän sitä ajattelutapaa jollain tavalla.*

*Lainsäädäntö mahdollistaa sen että on tää mahdollisuus miettiä jotain vähän enemmän.*

#### **4.8.2 Ristiriitaa aiheuttavat seikat**

Ristiriitaa aiheuttavat seikat olen liittänyt kolmeen näkökulmaan: Tiedon tavoitettavuuteen, näkemyseroihin ja työntekijöiden saavutettavuuteen.

Työn tekemisen haasteena näyttäytyi tarvittavan informaation saaminen ja tavoitettavuus. Tässä nähtiin tärkeänä erityisesti tietotekniikan ja ohjelmistojen yhteensopivuus (ks. Muurinen & Lovio 2015). Ohjelmistot eivät aina vastanneet työssä kohdattavia haasteita. Ohjelmistojen ristiriita suhteessa lainsäädäntöön nähtiin merkittävänä erityyppisten harkintaa vaativien ratkaisujen kannalta.

*Kaikki tiedot valmiina et sä pääset ninku katsomaan mitä on ollu. Se kaikki taustatieto.*

*Et en tiedä tarkottako se että niillä on helpompi pyytää sit apua kun ne on jo tuntenu mut.*

Toisena näkökulmana nähtiin se, että asiakas tavoittaa tiedon siitä kenen puoleen kääntyä ja miten asioita saa eteenpäin. Tähän liitettiin työntekijöiden tavoitettavuus ja tunteminen. Myös sosiaaliohjauksellisuus nousi yhdeksi merkitykseksi ja mahdollisuudeksi. Tiedon henkilöitymisen kautta dokumentoinnin merkitys kasvoi. Se, että kaikilla on mahdollisuus ajankohtaiseen

asiakastietoon mahdollistaa kaikkien työntekijöiden toimimisen eri asiakkaiden asioissa tarpeen tullen.

Tiedon henkilöityminen pitää sisällään myös toisen näkökulman: tapa tehdä työtä ja tietotaito eri tilanteissa tai tieto tehdä työtä erilaisin välinein henkilöityi myös. Yksittäisellä työntekijällä saattoi olla hallussaan koko tehtäväalue siten, että kenelläkään muulla ei ole tehtävän hoitoon tarvittavaa tietoa (ks. Kumpulainen 2004, 15). Tämä nousi esiin analyysin eri näkökulmissa ja eri asiayhteyksissä. Tiedon tavoitettavuuteen liittyi myös käsitys siitä, että tieto on pienessä kunnassa henkilöitynyt tiettyjen työntekijöiden harteille. Kun työntekijää ei tavoiteta, ei tietokaan ole tavoitettavissa.

*Liikaa ehkä joidenkin ihmisten vastuulla.*

Toisena ristiriitaa aiheuttavana merkitysluokkana näyttäytyi työntekijän ja asiakkaan näkemyserot palvelun tarpeesta tai asiakkaan tilanteesta, kuten Valokivenkin (2014, 300) tutkimuksessa. Näkemyserojen kirjaamista varten oli ohjeistuksia, mutta asiakkaiden kanssa kohtaamiseen ei ollut selkeitä välineitä tiedossa. Tämä nähtiin työtä hajauttavana ja stressin tasoa nostavana.

*Säännöllisesti tulee semmosia missä asiakkaan kans nähdään asioita eri tavalla.*

Näkemyseroja esiintyi myös työntekijöiden kesken. Näihin eroihin nähtiin tärkeänä löytää yhteinen suunta ja rakenne. Asioita käsiteltiin erilaisissa tiimipalavereissa. Samoin asiakkaan tilanteisiin saattoi olla erilaisia näkemyksiä verkoston eri työntekijöillä.

*Sillä on oikeesti merkitystä, että me tehdään kaikki samalla tavalla.*

Työntekijöiden saavutettavuus nousi yhdeksi merkitysluokaksi analyysin aikana. Työntekijöiden mielestä oli tärkeää, että asiakkaita rajataan sen suhteen miten he tavoittavat työntekijöitä, jotta säilyy rauha tehdä töitä. Toisen puolena nähdään huoli joistakin asiakkaista, jotka eivät kykene tavoittamaan työntekijöitä rajatussa aikaikkunassa.

*Saisko ne edes sosiaalitoimeen yhteyttä.*

Yhtenä huolenaiheena nousi myös toimeentulotuen kelaan siirtymisen onnistuminen ja siihen liittyvä asiakkaiden mahdollisuus tavoittaa kelan työntekijöitä. Tämä nähtiin yhteisenä huolena asiakkaiden

ja työntekijöiden suunnalta. Toisinaan myös työntekijöillä oli mahdollisuus saada yhteyttä kelaan, joko puhelimitse tai tietoverkon välityksellä. Tämä oli kuitenkin nähtävissä seikkana, joka aiheutti turhautumista kelaan kohtaan epämääräisenä kohteena, jota ei pystytty henkilöimään kehenkään ihmiseen. Tulkitsen tämän siten, että kela nähtiin kasvottomana toimijana, jonka kanssa ei pääse neuvottelemaan.

*Miten tää yhteistyö Kelan kanssa ja ninku pitäis nää ohjelmat ja muut keskustella.*

Analyysin perusteella lainsäädännön aiheuttama ristiriitaisuus ja epäselvät sekä ristiriitaiset ohjeistukset lainsäätäjiltä näyttäytyi merkittävimpana ristiriitaa aiheuttavana tekijänä. Sosiaalihuoltolain uudistus toi merkittäviä muutoksi käytännön työhön ja siihen näkökulmaan kuinka asiakkuus pitäisi määritellä. Asiakkuuden määrittelyyn ei kuitenkaan ollut selkeitä tarkkarajaisia ohjeita.

*Mutta tietenkin tietyllä tavalla tää uus laki ni kyl mun mielestä se toi semmosia epävarmuutta kautta kysymyksiä miten tää nyt, ja että varmaa on tuntunu vähän turhauttavalta ja hankalalta ku on tietty ninku asiaan totuttu ja osannu sen, ja sitku pitää miettiä asia uudestaan. Ja sitku ei oo ollut ni selkeä.*

*Pohdittaa joittenki asiakkaiden kohdalla et ne ku ne tulee, että onks nää nyt sitte lastensuojelua vai onks ne sosiaalihuoltoa ni siinä vaiheessa just taas tää jako.*

## 5 KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

Tämän pro gradu –tutkielman tarkoituksena on ollut tutkia sosiaalityön harkinnan käyttöä sosiaalityössä ja sosiaalipalveluiden järjestämisessä. Tässä luvussa käsittelen keskeisiä tutkimustuloksia, sekä tutkielman herättämiä jatkotutkimusaiheita. Lisäksi käsittelen tutkielman tekemisen prosessia ja siihen liittyviä haasteita.

### 5.1 Johtopäätökset

Olen pyrkinyt tämän tutkielman avulla jäsentämään niitä seikkoja, jotka ovat muuttuneet uuden sosiaalihuoltolain myötä työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimuskysymys, miten sosiaalitoimen työntekijät näkevät harkinnan mahdollisuudet palveluiden järjestämisessä, nousee esiin tutkimuksen tuloksissa. Palveluiden järjestämiseen liittyviin käytännön muutoksiin liittyy useita erityyppisiä näkökulmia ja merkityksiä työntekijöille.

1.4.2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki on muuttanut kuntien toimintaa sektoreittain ja velvoittaa rakenteellisen sosiaalityön kehittämiseen. Tutkielmani tulosten perusteella voin todeta, että lakimuutos on pakottanut kuntia toimimaan rakenteellisen sosiaalityön alueella. Kuntien on uudistettava omat palvelunsa ja organisaationsa uuden sosiaalihuoltolain mukaisiksi. Tämä vastaa erityisesti rakenteellisen sosiaalityön edellytyksiä.

Tulosten perusteella sosiaalitoimen harkinnan paikat nähtiin sosiaalitoimistossa moniulotteisina ja moninaisina. Harkinta paikantui kuvauskategorioiden mukaisesti sosiaalitoimiston toiminnan suunnitteluun, eri asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen, työn vuorovaikutuksen eri tasoihin, työntekijöiden erilaisiin rooleihin ja erityisesti siihen, kuinka palveluita järjestetään ja millä kriteereillä palvelupäätökset syntyvät. Näiden taustalla olevat erilaiset resurssit myös määrittivät sen, miten harkintaa harjoitettiin.

Juuri toimintaan liittyvissä muutoksissa muutosten samanaikaisuus korostui. Työ itsessään ei varsinaisesti ole muuttunut, mutta dokumentoinnin merkitys ja työn näkyväksi tekeminen on muuttunut merkityksellisemmäksi lainsäädännön muutosten myötä. Myös palveluiden ja asiakkuuden keston on työntekijöiden käsitysten mukaan tullut muutoksia. Palveluita ei pidetä yllä

enempää kuin on välttämättömyys, palveluiden kestot ovat siten lyhempiä. Tämä ajaa sosiaalipolitiikkaa lähemmäksi selektiivistä sosiaaliturvaa, jossa omaisten ja läheisten vastuu korostuu (ks. Julkunen 2000, 113; Sunesson 1998).

Uuden lain myötä aikuissosiaalityön vahvistuminen ja sitä kautta asiakkaiden määrän lisääntyminen on havaittu selkeästi. Palvelutarpeen arviointi on mahdollista tehdä myös aikuisille mahdollistaa tuentatarpeiden havainnoinnin asiakaskunnassa entistä herkemmin. Yhden näkökulman perusteella nousi esiin myös kuva siitä, että sosiaalityö on aina ollutkin palvelutarpeen arviointia. Nyt siitä tulee kuitenkin tehdä erillinen päätös, sekä yhteenvetona tehdystä työstä kirjallinen dokumentti. Tämä on muuttanut työtä kankeammaksi ja byrokraattisemmaksi kuin aiemmin. Weberin näkemys työn tehostamisesta byrokratian keinoin ei toteudu näiden lainsäädäntömuutosten kautta ainakaan tässä ajassa ja näillä lain tulkinnoilla (Vartola 2004, 12).

Myös Cavenin (1999, 121) näkemys siitä, että sosiaalityöntekijä pitävät työtään liian byrokraattisena ja jäykkänä vahvistuu tämän tutkielman kautta. Ennestään vahva byrokraattisuus jatkuu vahvistumistaan ja enemmän aikaa asiakkaiden kanssa tehtävästä työstä menee työn byrokratian ja lain säätelyn toteutustavan hoitamiseen.

Tulosten perusteella näyttää siltä, että uusi sosiaalihuoltolaki ei ole vähentänyt työntekijöiden käsitysten mukaan byrokratiaa tai byrokraattista toimintakulttuuria (Weber (1980). Tämä näkyy erityisesti kirjaamisen lisääntymisenä ja eri prosessien mallintamisena, jotta eri työntekijöiden toimintatavat saadaan yhtenäistettyä. Sosiaalihuoltolaki yksistään ei ole saanut aikaan tätä muutosta. Byrokratian lisääntymiseen liittyy olennaisesti myös muiden lakien voimaan tuleminen samanaikaisesti. Tämä koskee erityisesti lakia sosiaalihuollon asiakirjoista. Tämä vahvistaa Cavenin (1999, 121) käsitystä siitä, että sosiaalityöntekijät näkevät byrokratian lisääntyneen työssään. Tämän valossa Vartolan (2004, 71–75) näkemys byrokratian vähentymisestä sosiaalihuoltolan muutoksen jälkeen ei ole toteutunut, vaan päinvastoin lisääntynyt. Lisäksi tulosten perusteella työntekijöiden näkemys byrokraattisuuden negatiivisesta merkityksestä vahvistui. Turha byrokraattisuuden piikkiin tehtävä työ ja ajan tuhlaaminen vain sen vuoksi, että jokin kuuluu tehdä tietyllä tavalla, ei edistänyt työn tehokkuutta.

Toki sosiaalihuoltolain uudistuksessa nousi myös positiivisia tekijöitä. Sosiaalihuoltolaki avasi uusia harkinnan mahdollisuuksia ja paikkoja niihin tilanteisiin, joita aiemmin oli jouduttu tulkitsemaan vain lastensuojelun näkökulmasta. Asiakkaat, joilla ei ollut riittävän hankala tilanne joutuivat aiemmin odottamaan tilanteen kriisiytymistä. Nyt sosiaalihuoltolain uudistuksen johdosta nähtiin

mahdollisuus auttaa myös aikuisväestöä ja perheitä, joilla oli tuen tarve ennaltaehkäisevässä merkityksessä. Analyysin perusteella väitän, että sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyy enenemissä määrin Millerin ja Rosen määrittelemää kalkyloivaa asiantuntijuutta (Hänninen & Karjalainen 1997, 137). Työntekijät joutuvat pohtimaan taloudellisia seikkoja palveluita järjestettäessä. Taloudellisten seikkojen huomioon ottaminen sosiaalitoimistossa etenee kaksiportaisen prosessin kautta. Ensikäden arvio tehdään sosiaalityöntekijöiden toimesta ja toisen portaan arvio tehdään esimiestasolla. Kuten aineistosta nousi esiin:

*Hän on esimiesasemalla ja hän istuu rahan päällä, nin hän on se joka päättää.*

Tämä kaventaa työntekijöiden harkintavaltaa ja päätöksiä ei siis tehdä vain asiakkaan tarpeista lähtien. Työntekijä joutuu työskentelemään myös sen eteen, että hän saa oman mielipiteensä perustellusti esille ja palvelu voidaan myöntää.

Uuden perhetyön yksikön toiminta on mahdollistanut entistä nopeamman ja keveämmän työskentelyn asiakkaiden kanssa vaikka se on toisinaan vaatinut harkinnan palvelutarpeen arvioinnista. Harkinnan paikat määrittelin neljän merkityksen kautta, yksilökohtainen ja tilannekohtainen harkinta, työparin ja tiimin harkinta, harkinta palvelun myöntämisessä, harkinta jo toiminnan ja lainsäädännön tulkinnan suunnittelussa. Näiden neljän eri harkinnan tason kautta voin tulkita, että harkinta on läsnä koko asiakasprosessin ajan. Asiakaskohtainen harkinta lähtee toiminnan suunnittelusta ja siitä, miten asiakas nähdään suhteessa lainsäädäntöön ja asiakkuuden määrittelyyn. Sosiaalihuoltolaki määrittelee asiakkuuden palveluperusteisesti, kun taas lastensuojelun kiikareiden kautta asiakkuus perustuu huolen näkökulmaan. Näissä kummassakin harkinnan tasossa asiakkuus määrittyy johonkin kokonaisharkinnan kautta määrittyvään pehmeään maastoon. Tulkitsen, että uusi sosiaalihuoltolaki vahvistaa näkemystä palveluperusteisen yhteiskunnan muotoutumisesta (Kokkonen ym.2014).

Tutkielman tulosten perusteella sosiaalitoimiston työntekijöiden harkinta perustui pohdintaan juridiikasta palveluiden myöntämisen perusteina. Tämä voidaan hyvin nähdä Evansin (2010,33) De jure -tyyppiseksi harkintavallan käytöksi. Tulkitsen sosiaalihuoltolain muutoksen johtaneen tilanteeseen, jossa uudistunutta lakia joudutaan tutkimaan aktiivisesti, jotta lakia voidaan soveltaa käytännössä oikealla tavalla. Muuttuneen lain tulkitseminen on siten välttämätöntä, jotta sitä voidaan soveltaa oikealla lailla. Tämä heijastui monella tapaa analyysin tuloksissa lain kritisoimisena, sekä muutos vastaisuutena, että uusina tulkintoina asiakkaiden tukemisen mahdollisuuksista.

Tutkielman analyysin perusteella näyttää siltä, että kunnassa jossa tehdään yhdennettyä sosiaalityötä, on vaikeampaa erotella eri asiakkuuksia toisistaan. Uuden sosiaalihuoltolain mukaisesti tulisi ottaa huomioon asiakkaan kokonaistilanne. Tätä taas palvelee erityisesti kunnan pieni koko ja se, että sama työntekijä pystyy palvelemaan eri sektoreilla. (Juhila 2008, 84.)

Sosiaalihuoltolain uudistus on myös muuttanut palveluiden tuottajien palveluiden tarjontaa. Tämä on noussut esiin palveluntuottajien taholta, jotka ovat markkinoineet erityyppisiä uusia palveluita, sekä analyysin perusteella myös sosiaalitoimen työntekijöiden näkökulmista. Tämä näkyi erityisesti siinä, että sosiaalitoimen puolelta nousi esiin erilaisia tarpeita, joista esitettiin pyyntöjä palvelun tarjoajille. Tämä vastaa sosiaalihuoltolain 7§ (sosiaalihuoltolaki 1301/2014) mukaista rakenteellisen sosiaalityön ulottuvuutta.

Tulosten perusteella yhdeksi toimintaan vaikuttavista seikoista muodostui kriteereiden merkitys työhön. Aiemmin lastensuojelun näkökulmasta ei noussut niin selkeitä kriteereitä palveluiden järjestämiselle kuin uuden lain myötä. Lastensuojelulain tulkinnassa käytettiin laajaa harkintaa lapsen ja perheen tilanteeseen liittyen. Uuden lain myötä nousi uusi palvelu lapsiperheille, jonka kriteerit määriteltiin tarkasti ja hyväksyttiin perusturvalautakunnassa. Tulosten perusteella tulokitsen, että kriteereiden määrittelyllä saataisiin toimintaa vähemmän kuormittavammaksi, sekä toimintaan keveyttä. Harkinta antaa työntekijöille laajemmat mahdollisuudet toteuttaa ammatillista harkintaa, mutta toisaalta se kuormittaa enemmän työntekijöitä. Kotkas (2014, 41) määritteleekin harkinnan siten, että harkinta eri lainsäädännön tulkinnan kohdissa tulee olla riittävästi sidottua, mutta tarpeeksi joustavaa, koska lainsäädännöllä ei ikinä kyetä määrittelemään erityistilanteita tarpeeksi tarkkaan.

Tutkielman tulosten perusteella tulokitsen, että työn sisältöä, sekä työntekijöiden omaa toimintaa on pyritty muuttamaan mahdollisimman hyvin uutta lakia vastaavaksi. Omaa toimintaa on kyseenalaistettu ja kehittäminen jatkuu edelleen. Sosiaalitoimiston omaa toimintaa pystyttiin myös kyseenalaistamaan, koska lain tulkinta ei ollut selkeää kenellekään. Vaikka omasta toiminnasta ja toimiston yhteisestä ammatti-identiteetistä on selkeä kuva ja varmuus, tuloksista näkyy epävarmuus muiden instituutioiden työskentelystä. Kykeneekö Kela vastaanottamaan toimeentulotuen siirron ja palvelemaan asiakkaita niin hyvin kuin on luvannut? Tuoko toimeentulotuen siirto saman asiakaskunnan edelleen kunnan sosiaalitoimistoon? Nämä kysymykset nousivat tuloksista suoraan, sekä olivat tulkittavissa monista vastauksista haastatteluiden eri vaiheissa.

Palveluiden tarjonnan viimesijaisuus ja jatkuva kriittinen kyseenalaistus taloudellisen paineen alla nosti esiin epävarmuutta lain oikeasta tulkinnasta. Talouden vaikutus näkyi myös tässä suhteessa palveluiden harkinnassa. Yhteiskunnallinen tilanne, jossa managerialistinen ote tehokkuudesta määrittelee palveluiden tarpeeseen käytettävää harkintaa, näkyy myös tämän tutkielman tuloksissa. Tämä vahvistaa Gilbertin ja Powellin (2010, 9–11) tutkimuksen tuloksia samansuuntaisen näkemyksen mukaisesti. Managerialistinen näkemys palveluiden tuotteistamisesta kapeuttaa työntekijöiden harkintavaltaa ja ajaa erityisesti talouden etuja enemmän kuin asiakkaiden etuja.

Uusliberalistinen tehokkuuden ja taloudellisen hyödyn tavoittelu on vahvasti läsnä tämän tutkimuksen tuloksissa. Tutkielman tulosten perusteella voin todeta, että sosiaalityöntekijä toimivat talouden portinvartijoina myöntämällä niukimpien kriteereiden mukaisesti palveluita vain niille, joilla on viimesijainen tarve palveluille. Tätä ei voi kuitenkaan lähteä yleistämään. Tulokset ovat tulkittavissa tähän aikakauteen ja pienen kunnan taloudelliseen tilanteeseen liittyen, jossa säästöjen tarve on ilmeinen. Olisi mielenkiintoista saada toteutettua samansuuntainen tutkimus edellisen sosiaalihuoltolain muutoksen aikaan vuoden 1982 jälkeen. Nousivatko myös silloin esiin lain tuomat muutokset ja jos niin millä tavalla?

Titmussin (1958) ajatus resurssiperusteisesta hyvinvoinnista voidaan nähdä siten, että resurssit eivät kuitenkaan ole suoraan verrannollisia talouden tilaan. Tulosten perusteella nousi esiin, että uuden perhetyön yksikön perustaminen paransi palveluiden saatavuutta ja mahdollisti aiempaa nopeamman tuen järjestämisen kiireellisissä tilanteissa. Resurssina tämä oli tehokkaampaa, kuin pelkästään taloudellisen mittarin kautta katsottuna. Perhetyön yksikkö koettiin myös helpommaksi lähestyä kuin ulkopuolelta ostettuihin palvelun tarjoajiin yhteyden ottaminen. Myös asiakkaiden yhteyden saaminen sosiaalitoimeen nähtiin parantuneen. Tämä johtui osaksi perhetyön yksikön vuoksi, mutta osaksi myös sosiaaliohjauksen roolin kasvamisen vuoksi aikuissosiaalityön puolella.

Tutkimuksen tuloksissa esiintyy kolmenlaista roolia, sosiaaliohjaajan, esimiehen ja päätöksentekijän rooli. Mielestäni merkittävänä löytönä harkinnassa nousee erityisesti päätöksentekijän rooli. Tämä rooli menee limittäin kaikkien työntekijöiden työnkuvien kanssa eikä ole sidoksissa selkeästi vain sosiaalityöntekijän rooliin. Tämän rooli merkitys riippuu työskentelystä, sekä työskentelyn vaiheista, joissa päätöksentekijä kulloinkin joutuu olemaan. Päätöksentekijän roolista puhuttaessa, voitaisiin samalla keskustella ratkaisun tekijän roolista, sillä ratkaisut nousevat esiin yhtäläisellä painoarvolla työskentelyprosessin suuntaa määritettäessä. Tämä rooli on rinnastettavissa Vainisen (2011, 43) toimijan rooliin, joka ei ole selkeästi määritelty, vaan riippuu myös institutionaalisista rakenteista,



josta roolia katsotaan. Vainisen mukaan roolit eivät ole kuitenkaan riippuvaisia toimijoista, vaan ovat olemassa ilman toimijaakin.

Lainsäädännön ristiriitaisuus ja epäselvyys sen tulkinnasta nousi esiin useissa eri yhteyksissä. Asiakkaiden itsemääräämisoikeudessa tämä nähtiin epävarmuutena siitä kuinka pitkälle asiakas voi itse määritellä omaa valinnanvapauttaan palveluihin tai omaa näkemystään palveluiden tarpeesta. Tässä korostui lastensuojelun ja aikuissosiaalityön näkökulmien erot. Lainsäädännön ristiriitaisuus näkyi myös dokumentoinnissa. Kaikki tehty työ tulisi dokumentoida, mutta työntekijöiden epäselvyys siitä mihin dokumentoidaan mitään, heijastui moneen kategoriaan välillisesti. Epäselvät ja ristiriitaiset ohjeistukset ja tulkinnat laista hämmensivät ja hidastivat työn tekemistä. Myös byrokratian lisääntyminen uusien lakien myötä toi hämmennystä työhön. Tämä on tulkittavissa siten, että tehokkuusajattelu managerialismin kautta ei toteudu halutulla tavalla. Yksilön itsemääräämisoikeus ja oikeus saada vaikuttaa siihen mitä hänestä kirjoitetaan ja mihin tietoja käytetään lisää byrokratiaa sosiaalitoimistojen sosiaalityössä.

Tuloksista nousee esiin myös se, että asiakkaiden tarpeisiin ei pystytä aina vastaamaan tarvittavalla tuella. Kaikille avuntarvitsijoille ei ollut asiakkuuden edellytyksiä, vaikka työntekijät näkivätkin, että henkilöllä olisi tarvetta tuelle ja palveluille. Samoin tarvittavia palveluita ei ollut saatavilla kunnassa, vaikka lain mukaisia palveluita onkin harkittu. Sama seikka nousee esiin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimuksessa (Blomgren 2016), jossa todetaan, että sosiaalityö ei läheskään aina tavoita heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä. Tavoitettavuuden edellytyksenä on nähty asiakkaan oma aktiivisuus, jota ilman asiakasta ei välttämättä pystytä auttamaan. Tutkimuksessa nostetaan esiin palveluiden läpinäkyvyys, ja helposti lähestyttävyys. Tutkimus tukee myös yhdenmukaisen sosiaalityön ajatusta siinä, että myös sektorirajat ylittävästä toiminnasta sosiaalityössä olisi hyötyä asiakkaille. THL:n tutkimuksen mukaan lähtökohtana voisi ollakin, että palvelut uudistettaisiin irrallaan sektorilähtöisyydestä. Myös kolmannen sektorin palveluita tulisi harkita palvelujärjestelmän muutoksessa. Kolmannen sektorin osuus ei noussut esiin oman tutkimuksen aineistossa.

Kun tämän tutkielman tutkimustuloksia vertaa Kankaan (2008) hyvinvoinnin mittareihin taloudellinen tilanne nousee myös merkittäväksi tekijäksi työntekijöiden näkökulmasta. Tämä on erityisen merkittävä asiakkaille tarjottavien palveluiden suhteen ja rajaa eri vaihtoehtoja. subjektiivinen hyvinvointi riippuu kuitenkin paljon asiakkaan omasta halusta ja kyvystä vastaanottaa palveluita. Samoin analyysin tulosten perusteella asiakkaan ja työntekijän yhteinen näkemys tilanteesta edesauttaa palveluiden vastaanottamista, lasten hyvinvointi on selkeästi ollut sosiaalityön kohteena jo aiemminkin lastensuojelun kautta, mutta sosiaalihuoltolain uudistumisen myötä

ennaltaehkäisevien palvelujen merkitys korostuu. Globaali tasa-arvo ja sukupuolten välinen tasa-arvo ei noussut esiin erityisesti tämän tutkielman tuloksissa. Tutkielmassa ei noussut esiin myöskään naisten ja miesten sosiaalityöhön liittyvät erityiskysymykset. Tämän voisi ajatella olevan jatkotutkimuksen aiheena.

## 5.2 Tutkimusprosessin arviointi

Tutkimuksen tekeminen eteni prosessiin omaisesti koko tutkimuksen tekemisen ajan. Erityisesti teoreettisen viitekehyksen osalta työskentely tapahtui hyvin spiraalinomaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa työstin teoreettista viitekehystä ennen aineiston keräämistä ja pyrin hahmottamaan kokonaisuuden aineiston keräämisen kannalta. Aineiston analyysin jälkeen palasin tutkimuksen teoriaosuuden täsmentämiseen ja tämän jälkeen siirryin erittelemään tuloksia. Tulosten ja johtopäätösten kirjoittamisen jälkeen palasin jälleen täsmentämään teoriaa.

Tutkimusprosessin ehkä haasteellisin osuus oli rajata tutkimuskysymys ja tutkimuksen viitekehys tarpeeksi suppeaksi, mutta riittävän laajaksi. Viitekehyksen osalta jouduin tasapainoilemaan sen suhteen kuinka laajalti kirjoitan yhteiskuntamalleista ja erilaisista näkemyksistä yhteiskunnan rakentumisesta. Kuitenkin koin, että kuvan yhteiskunnan tilasta tulee olla kuvailtu siinä määrin laajasti, että lukija ymmärtää sen merkittävyyden palveluihin ja työntekijän harkintavaltaan. Tutkimuksen rajaaminen nousi esiin myös muissa vaiheissa tutkimusta.

Koin, että tutkijan roolini oli myös erityinen. Tunsin entuudestaan kaikki haastateltavat ja olen ollut osa työyhteisöä pidemmän aikaa. Samoin jokaisen haastateltavan kanssa oli kehittynyt oma vuorovaikutuksellinen suhde jota saatoin hyödyntää haastatteluita tehdessäni. Haastatteluissa oli hieman hankalaa siirtyä vain tutkijan rooliin, ilman että haastatteluista olisi tullut vastavuoroista keskustelua. Onnistuin tässä kuitenkin mielestäni hyvin. Haastatteluissa oli pääpaino haastateltavalla.

Tutkimuksen analyysitavan löytäminen oli haasteellista, sillä havaitsin, että fenomenografisesta analyysistä oli olemassa useita erilaisia versioita. Osassa menetelmän ohjeistuksissa oli kolmivaiheinen analyysi, ja joissakin tutkimuksissa oli käytetty jopa kuusivaiheista analyysiä. Lopulta jouduin ratkaisemaan valinnan omalle tutkimukselleni parhaaksi katsomakseni analyysi menetelmä. Tarkoituksena oli valita menetelmä, jonka avulla saisin mahdollisimman selkeän kuvan siitä, kuinka analyysi on hyvä toteuttaa.

Fenomenografisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuuden kriteerit koskevat aineiston ja kategorioiden validiteettia. Samalla arvioidaan tutkimushenkilöiden intentioita, sekä tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia. Ahosen (1994, 130–131) mukaan tutkimuksen luotettavuuden kriteereitä arvioitaessa tulee pohtia neljää eri näkökulmaa: koskeeko aineisto tutkijan ja tutkittavien kannalta samaa asiaa, onko aineisto relevanttia tutkimuksen teorian kannalta, vastaavatko kategoriat tutkittavien tarkoittamia merkityksiä ja ovatko kategoriat relevantteja tutkimuksen merkityksen kannalta. Ahonen toteaa, että tutkimuksen luotettavuutta ei voi tarkistaa tutkimusta toistamalla, koska tutkija on itse tutkimusmittari. Uudessa tutkimuksessa muotoutuu uudelleen ongelmien merkitys, aineiston luonne, ja merkityksien tulkinta. Tutkimus täyttää aitouden kriteerit, mikäli aineiston hankinnassa vallitsee intersubjektiivinen luottamus ja ymmärrys. Tämä merkitsee sitä, että tutkija ja haastateltava tietävät puhuvansa samasta aiheesta ja tutkija osoittaa teoreettisen perehtyneisyytensä aiheeseen. Tutkimuksen raportin lukija voi arvioida tutkimusprosessin luotettavuutta, kun hän saa tarpeeksi seikkaperäisen kuvauksen tutkimusprosessista. Tutkimusprosessin kuvauksesta tulee löytyä teoreettiset lähtökohdat, näiden lähtökohtien yhdistäminen tutkimusongelmaan, tutkittavien henkilöiden ja tilanteen kuvaus, aineiston keräämisen ja tulkintaproessin periaatteet, sekä kuvaus tästä prosessista. Lisäksi merkitysten tulkinta todennetaan esimerkein, jotta lukija voi arvioida ilmaisuille annettuja merkityksiä. Olen mielestäni onnistunut vastaamaan hyvin näihin esitettyihin luotettavuuden kriteereihin. Tutkimuksen luotettavuutta olisi voinut lisätä käyttämällä rinnakkaisluokittelijaa, mutta tällä olisi hyvä olla riittävä määrä samaa teoreettista perehtyneisyyttä tutkittavaan ilmiöön ja aineistoon kuin tutkijalla itsellään. Käytännössä tämä on usein mahdotonta, koska tarvittava perehtyneisyys ja kunnolla paneutuminen tutkijan tekemään kategorisointiin vaatii suhteettomasti työtä. (Ahonen 1994, 130-135.)

### **5.3 Jatkotutkimusaiheet**

Tutkielman tulosten perusteella nousi esiin useita eri kuvauskategorioita, joista kaikista voisi nostaa esiin vielä oman tutkimuskysymyksensä jatkotutkimuksen kannalta. Erityisen mielenkiintoisen aiheena nostaisin esiin byrokratian esiintymisen sosiaalityöntekijän tehtävissä. Aihetta on jo aiemmin tutkittu sosiaalityön parissa muun muassa Mäntysaaren (1991), Eräsaaren (1995) ja Cavénin (1999) tutkimuksissa. Aineiston perusteella nousi esiin, että byrokraattinen työskentely lisääntyi lainsäädäntömuutosten myötä. Liittyikö tämä epävarmuuteen sosiaalihuoltolain tulkinnasta vai siitä, että samaan aikaan tuli voimaan laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista?

Toisena jatkotutkimusaiheena haluan nostaa asiakkaiden tarpeisiin vastaamisennäkökulman. Sosiaalihuoltolaki yhdessä muiden erityislakien kanssa määrittelee sosiaalitoimistojen velvollisuuden järjestää tietyt palvelut kunnan alueella. Vastaavatko nykyiset palvelut sitä, mitä asiakkaat tarvitsevat? Tähän liittyy tuen ja kontrollin suhde toisiinsa. Tarvitsevatko jotkin asiakasryhmät tukea ja enemmän kontrollia, jotta saisivat riittävän tuen ja struktuurin itselleen? Onko asiakkaiden itsemääräämisoikeus riittävä suhteessa sosiaalihuoltolain palveluiden valinnassa, vai tulisiko sitä laajentaa? Toisaalta, onko itsemääräämisoikeus liian laaja joidenkin erityisryhmien kannalta katsottuna, kuten esimerkiksi päihdetyön näkökulmasta?

Tämän tutkielman perusteella jäin pohtimaan oliko aiempi sosiaalihuoltolaki (Sosiaalihuoltolaki 710/1982) sellainen, että sitä ei voitu hyödyntää sosiaalityössä. Toiko tämä uusi sosiaalihuoltolaki (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014) todellakin näin merkittäviä muutoksia toimintaan, vai olisiko ollut mahdollista toteuttaa samat uudistukset myös vanhan lain pohjalta sitä uudella tavalla tulkiten. Tämän tutkielman tarkoitus ei kuitenkaan ollut tutkia varsinaisesti uutta sosiaalihuoltolakia ja sen suhdetta edeltävään lakiin, joten en lähde asiaa pohtimaan sen enempää. Tässä voisi nousta mahdollisuus jatkotutkimukselle.

Tässä tutkielmassani tarkastellaan asioita työntekijöiden näkökulmasta. Samanlainen tutkimus palveluita käyttävien asiakkaiden näkökulmasta voisi laajentaa palveluiden tarjoamisessa käytettävää harkinnan perspektiiviä. Samoin näkökulma siitä, kuinka miten palvelun tarjoajat näkevät palveluiden järjestämisen ilman taloudellisen paineen näkökulmaa olisi mielenkiintoinen. Sekä miten palveluiden tarjoajat näkevät sosiaalityöntekijöiden harkinnan palveluiden järjestämisessä toisi mielenkiintoisen näkökulman aiheeseen?

## LÄHDELUETTELO

Ahonen, Sirkka (1994) Fanomenografinen tutkimus. Teoksessa Leena Syrjälä & Sirkka Ahonen & Eija Syrjäläinen & Seppo Saari. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä.

Albrow, Martin (1970) Bureaucracy. London: Palgrave.

Alhanen, Kai (2007) Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Helsinki: Gaudeamus.

Arnkil, Tom & Eriksson, Esa (1996) Kenelle jää kontrollin Musta Pekka -kortti? Sosiaalitoimisto verkostoissaan. Tutkimuksia 63. Jyväskylä: Stakes.

Barry, Jim & Berg, Elisabeth & Chandler, John & Harlow, Elizabeth (2012) Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. Organization 20(4) 534-550

Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2014) Regulaatiivista vai liberaatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Canetti, Elias (1998) Joukko ja Valta. Suom. Markus Lång. Helsinki: Loki Kirjat.

Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Helsinki: Painosalama.

Dahl, Robert (1969) The Concept of Power. Teoksessa Bell R., Edwards D.V. & Wagner R.H. (toim.), Political Power: A Reader in Theory and Research. New York: The Free Press, 79–93.

Domhoff, William & Dye Thomas. (1987) Power elites and organizations. London: Sage Publications.

- Dye, Thomas. (1986) Community Power and Policy. Teoksessa: Waste Robert J. Community Power. Directions for Future Research. London: Sage Publications.
- Eräsaari, Leena (1995) Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus
- Eräsaari, Leena (1990) Nilkin naamio. Sosiaaliraportti. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Tony & Harris, John (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. British Journal of Social Work 34 (6), 871-895.
- Evans, Tony (2010) Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy. Farnham: Ashgate publishing.
- Forsberg, Hannele & Autonen-Vaaranieniemi, Leena (toim.) (2012) Kiistanalainen perhe, moraalinen järjestyminen ja sosiaalityö. Tampere: Vastapaino.
- Hallintolaki 2003/434. Verkkojulkaisu Finlex. <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. Viitattu 23.10.2016.
- Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault'lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa: Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka. Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.
- Heikkilä, Matti (2007) Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehityssuuntia pitkällä aikavälillä. Teoksessa Heikkilä, Matti & Lahti, Tuukka. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Helsinki: Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Hiilamo, Heikki (2004) Vaikutukset työvoiman tarjontaan -sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki –tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Stakes, Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes. 49–65.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli & Manderbacka, Kristiina & Mattila-Wiro, Päivi & Niemelä, Mikko & Vuorenkoski, Lauri (2010) Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Honkanen, Pertti (2014) Työeläkehakemusten hylkypäätökset sosiaalisena ja oikeusturvakysymyksenä. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hughes, Mark, & Wearing, Michael (2007) Organisations and Management in Social Work. London: SAGE Publications.

Huovinen, Susanna (2015) Terveys- ja hyvinvointieroihin puuttuminen vaatii paremman rakenteen. Tiedote 84/2015. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1907164#fi>. Viitattu 18.4.2015.

Häkkinen, Kirsti (1996) Fenomenografisen tutkimuksen juuria etsimässä. Teoreettinen katsaus fenomenografisen tutkimuksen lähtökohtiin. Opetuksen perusteita ja käytänteitä 21. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, opettajankoulutuslaitos.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1997) Biovallankysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Helsinki: Gaudeamus.

Hänninen, Sakari & Raivio, Helka (2010) Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 111–137.

Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti (1994) Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisuus sosiaalityössä, Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino: Tampere, 82-109.

Julkunen, Raija (2000) Hyvinvointivaltion uudelleen järjestäminen. Nurminen, Eija (toim.) (2000) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Helsinki: Palmenia.

Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.

Kallio, Tomi (2006) Laadullinen review -tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. Hallinnon tutkimus 25(2), 18–28.

Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (2014) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kangas, Olli (2008) Pohjoismaat – Maailman paras kolkka? Yhteiskuntapolitiikka 73(4), 357-367. Helsinki: Stakes.

Kari, Matti & Markworth, Jari (2008) Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa. Gummerrus: Vaajakoski.

Karjalainen, Jouko (2004) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki –tutkimus. Helsinki: Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Karjalainen, Vappu (2014) Poliittisen harkinnan paradoksit. Kohderyhmänä pitkäaikaistyöttömät. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kalliomaa-Puha, L. & Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kela (2015) <http://www.kela.fi/-/toimeentulotuki-siirtyy-kelan-hoidettavaksi-vuonna-2017>. Viitattu: 31.1.2016.

Kemppainen, Tarja & Kostamo-Pääkkö, Kaisa & Niskala, Asta & Ojaniemi, Pekka & Vesterinen, Kerttu (2010) Sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin ensiaskeleet Lapista. Tutkimus sosiaalitoimistojen työn vaikuttavuudesta. Lapin sosiaalityön kehittämisyksikkö. Julkaisuja 32. Rovaniemi: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.



Kautto, Mikko & Parpo, Antti. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki –tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. STAKES, Tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 49–65.

Kilpeläinen, Tapani & Määttä, Simo & Pii, Johan (2014) Foucault, Michel. Parhaat. Tampere: Niin & näin.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, Pekka (1987) Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Tampere: Vastapaino.

Kotkas, Toomas (2014) Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kröger, Teppo (2004) Sosiaalipalvelujen tutkimus ja sosiaalityö. Sosiaalipoliittinen yhdistys. Helsinki: Janus.

Kumpula, Kristiina (2013) 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. Selvitys 32/2013. Oikeusministeriö.

[http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1370865930372/Files/8-vuotiaan\\_lapsen\\_kuolemaan\\_johtaneet\\_tapahtumat.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1370865930372/Files/8-vuotiaan_lapsen_kuolemaan_johtaneet_tapahtumat.pdf). Viitattu 18.4.2015.

Kuula, Arja (2011) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista 2012/980. Verkkojulkaisu Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>. Viitattu 23.10.2016.

Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015. Verkkojulkaisu Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150254>. Viitattu 23.10.2016.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997. Verkkojulkaisu Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. Viitattu 30.1.2015.

Lipsky, Michael (1969) *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Madison: The University of Wisconsin.

Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30<sup>th</sup> ann. Ed, New York: Russel Sage Foundation.

Luhtasela, Leena (2009) *Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa*. Helsingin yliopisto. <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=e7fa5820-ad67-4a88-9e11-1ee31427325c>. Viitattu 23.10.2016.

Lukes, Steven (2005) *Power a Radical View*, Second edition, Hampshire: Palgrave, MacMillan.

Mattheis, Clemens (2012) *The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society*. *Goettingen Journal of International Law* 4 (2012) 2, 625-647.

Marton, Ference (1986) *Phenomenography. A research approach to investigating different understandings of Reality*. *Journal of Thought*. Vol. 21, No. 3. Caddo Gap Press.

Metsämuuronen, Jari (2003) *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. 2. uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerrus.

Metsämuuronen, Jari (2008) *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia-sarja 4. 3. painos. Helsinki: Gummerrus.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) *Miten meitä hallitaan. (Governing the present: Administering economic, social and personal life, 2008.)* Suomentanut Risto Suikkanen. Tampere: Vastapaino.

Muurinen, Heidi & Lovio, Ilkka (2015) *Kokeileminen sosiaalipalveluiden kehittämisen menetelmänä ja strategiana*. Helsinki: Janus vol. 23 (2) 2015, 206-223.

Mäntysaari, Mikko (1991) *Sosiaalityö ja teoria*. Tampere: Vastapaino.

Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli & Pösö, Tarja. (toim.)(2009) *Sosiaalityö ja teoria*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Niikko, Anneli (2003) *Fenomenografia kasvatustieteellisessä tutkimuksessa*. Joensuun yliopisto. Joensuu: Joensuun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 85.

Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati (2014) Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Helsinki: Janus. 22, (3), 227-244.

Parpo, Antti & Kautto, Mikko (2007) Sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon taloudellinen kestävyys tulevaisuudessa. Teoksessa Heikkilä, Matti & Lahti, Tuukka. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Helsinki: Stakes.

Patomäki, Heikki, (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Pesso, Kaija (2004) Terveydenhoitotyön viitekehys tutkimuskohteena. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1005.

Pihlainen, Aira (2000) Hyvä, ihanteellisuus ja epäitsekkyys arvo- ja arvostuskäsityksinä terveydenhuollon koulutuksessa ja työelämässä. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 730.

Pohjola, Anneli 2010: Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Yliopistokustannus. 19–74.

Rajavaara, Marketta (2014) Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kalliomaa-Puha, L. & Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Saari, Juho (2009) Epävarmuuden ajan hyvinvointivaltio – Karl Polanyin teoria yhteiskunnallisen murroksen sääntelystä. Teoksessa: Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa.. Saari, Juho (toim.) Helsinki: Gaudeamus. 148-178.

Savio, Annikki (2010) Euroopan unionin hyvinvointivaltiolistuminen. Teoksessa: Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka. Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 145–165

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.  
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 14.01.2015.

Sirviö, Heidi & Romakkaniemi, Marjo & Lindht, Jari & Laitinen Merja (2015) Sosiaalityöntekijöiden moniulotteinen harkintavalta. Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Helsinki: Janus. 23, (3), 247-264.

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I (1972) Yleiset periaatteet. Komiteamietintö 1971:A25. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014. Verkkojulkaisu Finlex.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141301>. Viitattu 13.7.2016.

Stenson, Kevin (1997) Sosiaalityön haastattelu ja hallinnointi, suullisen ja kirjallisen muodon dialektiikka. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Tampere: Gaudeamus, 168–196.

Soininvaara, Osmo (2008) Sata-Komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

Sote (2016) Verkkojulkaisu: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus>. Viitattu 31.1.2016.

Sunesson, Sune (1998) The Flight from Universalism. European Journal of Social Work (1), 19-29.

Tenk.fi (2014). Hyvä tieteellinen käytäntö. Verkkojulkaisu. <http://www.tenk.fi/fi/htk-ohje/hyva-tieteellinen-kaytanto>. Viitattu 22.10.2016.

Titmuss, Richard (1950) Problems of Social Policy. London: HMSO.

Titmuss, Richard (1958) Essays on the Welfare State. London: George Allen and Unwin.

Titmuss, Richard (1987) The Social Division of Welfare: Some reflections on the Search of Equality. Julkaisussa Abel-Smith, Brian & Titmuss, Kay (toim.) Selected Writings of Richard M. Titmuss. London: Allen & Unwin, 39-59.

Vaininen, Satu (2011) Sosiaalityöntekijät sosiaalisen ammattilaisina. sosiaalityöntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden käsityksiä sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijöiden ammatillisesta toiminnasta 200-luvun alussa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1664.

Vakuutusosoikeus (2016) <http://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/>. Viitattu 4.2.2016.

Valkonen, Leena (2006) Millainen on hyvä äiti tai isä? Viides- ja kuudesluokkalaisten lasten vanhemmuuskäsitykset. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 286.

Valokivi, Heli (2014) Harkinnan käyttäjänä vai kohteena? Vanhuspalvelujen asiakkaan näkökulma harkintaan. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kallioma-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M. (toim.). Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Vartola, Juha. (2004) Näkökulmia byrokratiaan. Johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Weber, Max (1978) Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press.

## LIITE 1.

Alustava kysymyslomake teemoittain. (Lomake on työstetty osittain tiimipalaverissa käydyn sisällön pohjalta, sekä Liisa Heinimäen, Palvelut muutoksessa 2/2014 työpaperin pohjalta.)

1. Miten uusi sosiaalihuoltolaki on muuttanut työtä sosiaalitoimistossa? (**Muutos työssä**)
2. Onko uusi sosiaalihuoltolaki nostanut uusia tuen tarpeita asiakkailta? Mihin asioihin palveluiden tulisi vastata? Kuinka palveluiden tarpeen arviointi? (**Tarve palveluille**)
3. Mitä hyviä tai huonoja puolia uudessa sosiaalihuoltolaissa on? (**Uusi laki**)
4. Mikä on toisin tai mitkä asiat vaatisivat muutosta tai täsmennystä uudessa laissa? Mitä muuttaisit? (**Harkintaan vaikuttavat muutoksen tekijät**)?
5. Miten sosiaalipalveluiden järjestäminen on muuttunut uuden lain myötä? Helppous/vaikeus? (**Muutos palveluiden järjestämisessä ja harkinnassa**)
6. Onko sosiaalitoimen päätöksenteko/päätöksentekijät muuttuneet uuden lain myötä.
7. Miten sosiaalihuoltolain mukainen verkoston mukaan ottaminen on muuttanut palveluiden järjestämistä? (**Yhteiskunnan muiden tahojen kanssa toimiminen**)
8. Millä lailla/Onko sosiaalityön selontekovelvollisuus noussut esiin tai muuttunut, jos niin kuinka? (**Kirjaaminen**)
9. Miten/Onko palveluiden tarjoamiselle tarvittavia resursseja, määrittävätkö resurssit palveluiden harkintaa tai niiden mahdollisuuksia? Onko kunnan pienuudella merkitystä harkinnassa? (**Talouden merkitys**)
10. Onko palveluiden järjestämisessä ristiriitoja (**Ristiriidat työssä**).

## LIITE 2.

### Kategoriat

Kuvauskategoria (1, 2, 3 jne.)

Kategoriat (a, b, c jne.)

Kuvauskategoria uudelleen nimettynä

#### 1. Tarpeeseen vastaaminen

Tarpeisiin vastaamisen merkitys

- a. Ennaltaehkäisevyys
- b. Palvelutarpeen arvio
- c. Palveluohjaus
- d. Asiakkaiden näkymättömyys
- e. Työskentelyn/Toiminnan keveys työntekijän näkökulmasta

#### 2. Toimintaan liittyvät muutokset

Toiminnan muutokseen liittyvät merkitykset

- a. Palveluiden Kesto
- b. Sosiaalityön muutos
- c. Aikuisosiaalityön vahvistuminen Ja asiakkaiden lisääntyminen
- d. Dokumentointi
- e. Kriteerit
- f. Työmenetelmät
- g. Byrokraattisuus
- h. Muutosten samanaikaisuus
  - 1. Perhetyö
  - 2. Lainsäädäntö

#### 3. Itsemääräämisoikeus ja hyväksyminen

Asiakkaan itsemääräämisoikeuden merkitys

- a. Palvelukielteisyys
- b. Osallisuus
- c. Motivointi

#### 4. Vuorovaikutus

työhön liittyvä vuorovaikutus

- a. Tiedottaminen
- b. Paha lastensuojelu
- c. Asiakkaiden palaute

#### 5. Työntekijöiden roolit

työntekijöiden erilaiset roolit

- a. Sosiaaliohjaajan rooli
- b. Esimiehen rooli
- c. päätöksentekijän rooli

#### 6. Palvelun tarjoajat

Käsitys palvelun tarjoajista

- a. Ostopalvelut
- b. Oma työ perhetyön yksikkö
- c. paine ja stressi
- d. Viimesijaisuus

**7. Resurssit**

- a. Talous
- b. Pieni kunta
- c. Verkosto
- d. Perhetyö

**Resurssien merkitys**

**8. Työhön vaikuttavat asiat**

- a. Edistävät seikat
  - i. Harkinnan paikat
  - ii. Yhdennetty sosiaalityö
  - iii. Kokemus ja tieto
  - iv. Sosiaalihoitolaki
- b. Ristiriitaa aiheuttavat seikat
  - i. Tiedon tavoitettavuus
  - ii. Käsitserot
  - iii. Työntekijäiden saavutettavuus

**Työhön vaikuttavat seikat**